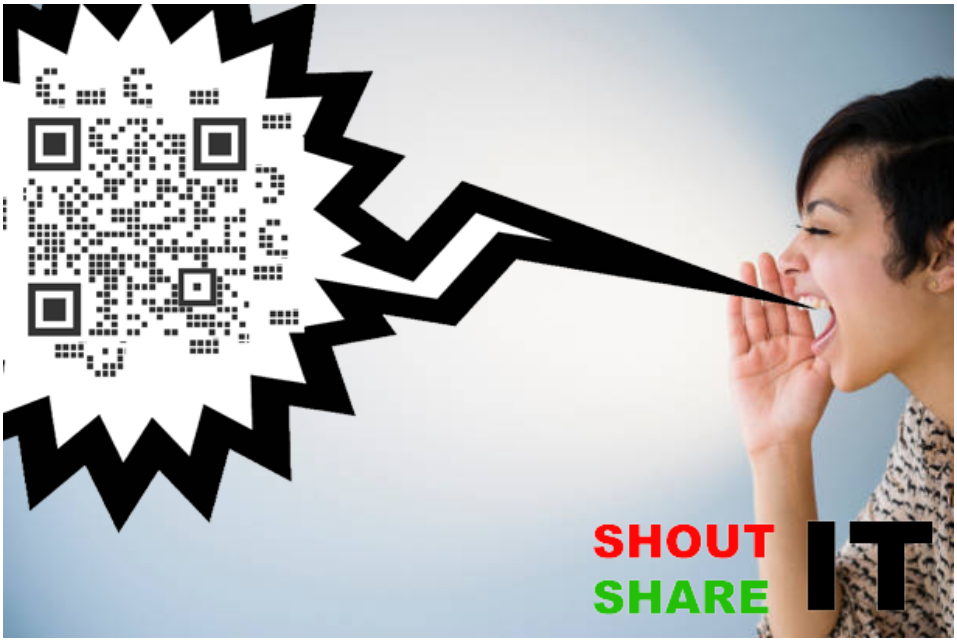
УЧЕБНИКИ
И УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

В. И. Щепетев

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Юридический
центр


SHOUT
SHARE
IT

Annotation

В учебнике исследуются основные закономерности возникновения и развития российской государственности на разных ее этапах. Показываются история государственной службы в России, процесс совершенствования (реформирования) высшего, центрального и местного аппаратов власти в целях более эффективного управления обширными территориями России, преодоления возникающих кризисов. Рассматривается роль правящих политических партий, церкви, армии, полиции в развитии российской государственности.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений, а также всех интересующихся историей возникновения и развития российской государственности.

Допущено Министерством образования Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление»

The manual examines basic conformities of the origin and development of the Russian statehood at its different stages; shows history of government service in Russia, the process of improving (reforming) higher, central and local apparatus of power for the purpose of more effective administration of vast territories of Russia, overcoming the arising crises; deals with the role of the ruling political parties, church, army, and police in the development of the Russian statehood.

The book is addressed to students, post-graduates and professors of higher educational institutions as well as to everybody who is interested in history of the origin and development of the Russian statehood.

The book is admitted by the Ministry of Education of the Russian Federation as a manual for students of higher educational institutions who are trained in speciality 061000 «State and Municipal Administration»

- Василий Иванович Щепетев
  - ○
  - ○ Предисловие
  - ○ Глава I
    - ■ 1. О государстве
    - ■ 2. Теории возникновения государства
      - ■
      - ■ Теологическая теория
      - ■ Патриархальная теория

- Договорная теория
- Теория насилия
- Органическая теория
- Материалистическая теория
- Психологическая теория
- Ирригационная и другие теории

- 3. Понятие государства
  - Признаки государства
  - Атрибуты государства
  - Функции государства
  - Формы и методы осуществления функций государства
  - Типы и формы государства
  - Формы государственного правления
  - Формы национально-государственного и административно-территориального устройства
  - Политический (государственный) режим: понятие и виды
  - Механизм государства: понятие и структура
  - Органы государства: понятие, признаки, виды
  - Принципы организации и деятельности государственного аппарата
  - Понятие и признаки правового государства
  - Место и роль государства в политической системе общества
- 4. Власть и государство
- Вопросы для повторения

○ Глава II
-
- О древних славянах
- Общественный строй и начало формирования государственного управления (IX–X вв.)
- Военное устройство
- Налоги
- Вера на Руси
- Законодательная система Древнерусского государства
- Государственное управление Киевской Руси
- Аппарат управления
- Вопросы для повторения

○ Глава III

- 1. Феодальная раздробленность и особенности государственного управления
  -
  - Управление Владимиро-Суздальским княжеством
  - Управление Галицко-Волынским княжеством
  - Управление в Новгородской республике
- 2. Управление на Руси в период монголо-татарского нашествия
  - Образование государства у монголов
  - Система управления Золотой Орды завоеванными землями
- 3. Развитие государственного управления на Руси в XIV–XV вв.
  -
  - Начало объединения Руси под властью московских князей
- Вопросы для повторения

○ Глава IV
- 1. Предпосылки создания централизованного управления государством:
- 2. Развитие государственного управления
  -
  - Местное управление
  - Городское управление
  - Церковное управление
  - Создание единой правовой и судебной системы
  - Атрибуты государственности
- 3. Государственное управление в России в XVI в.
  - Социальный строй Московского государства в XVI в.
  - Елена Глинская и боярское правление
  - Правление Ивана IV Грозного
  - Боярская дума
  - Приказы
  - Земский собор
  - Местное управление
  - Военное управление
  - Отношения государства и церкви
  - Развитие законодательства
- 4. Концепции развития централизованного государственного управления в России в XV–

XVI вв.
- Вопросы для повторения
- Глава V
  -
  - Боярская дума
  - Земские соборы
  - Приказы
  - Местное управление
  - Государственное управление Россией в период Смутного времени
  - Земский собор 1613 г.
  - Значение Соборного уложения 1649 г. для государственного управления
  - Церковное управление и раскол в Русской православной церкви
  - Влияние изменений государственного управления на общественные отношения в XVII в.
  - Изменения в титуле и обрядности власти
  - Вопросы для повторения
- Глава VI
  - 1. Государственное управление в России в первой половине XVIII в. Петр I
    -
    - Высшие органы власти и управления
    - Изменения в судебной системе
    - Реформа местного управления
    - Реформа городского управления
    - Реформа армии и военного управления
    - Влияние государственного управления на общественные отношения при Петре I
  - 2. Государственное управление в России во второй четверти XVIII в.
    -
    - Причины дворцовых переворотов. Борьба за власть
    - Рост привилегий дворянства и усиление крепостного права
  - 3. Особенности государственного управления в России во второй половине XVIII в.
    - Общество и власть при Екатерине II. Политика «просвещенного абсолютизма»
    - Реформа центрального управления
    - «Учреждение губерний Российской

империи»
- Дворянское самоуправление
- Городское самоуправление
- Развитие системы законодательства
- 4. Управление в Российской империи в конце XVIII в.
  - Павел I. Изменения в государственном управлении
  - Государство и церковь
  - Итоги преобразований XVIII в.
- Вопросы для повторения

○ Глава VII
- 1. Российское общество в первой половине XIX в.
- 2. Государственное управление при Александре I
  -
  - Государственный совет
  - Сенат
  - Министерства
  - Синод
- 3. Государственное управление Российской империи при Николае I
  -
  - Российское чиновничество при Николае I
  - Местное и губернское управление
  - Полицейское управление
  - Сословные учреждения. Финансовые и административно-хозяйственные органы
  - Управление крестьянами
  - Укрепление дворянского сословия
  - Цензура и контроль над образованием
  - Идеи декабристов о государственном устройстве
  - Кодификация законов и реформирование судебной системы
  - Управление присоединенными территориями
- Вопросы для повторения

○ Глава VIII
- 1. Александр II. Реформы и особенности государственного управления
  -
  - Крестьянская реформа
  - Реформа государственного управления
  - Земская (1864) и городская (1870)

реформы
- Судебная реформа 1864 г.
- Реформа армии и военного управления
- Реформа образования
- Финансовые реформы
- Органы управления крестьянами
- Итоги реформ

- 2. Государственное управление Россией в период царствования Александра III
  -
  - Городская контрреформа
  - Политика в области просвещения
  - Отношение к дворянству
  - Управление экономикой страны
  - Изменения в земском управлении
  - Тенденции развития права
- Вопросы для повторения

○ Глава IX
- 1. Государственное управление при Николае II
  - Россия в начале XX в.
  - Изменения в управлении российской экономикой. С. Ю. Витте
  - Государственное управление
  - Становление многопартийности в России и идеи государственного устройства
  - I Государственная Дума
  - II Государственная Дума
  - Третьеиюньская монархия. III Государственная Дума
  - IV Государственная Дума
  - Значение столыпинской аграрной реформы (1906–1910) для государственного управления
  - Изменения в государственном управлении в годы Первой мировой войны
- 2. Государственное управление Россией в период революций 1917 г.
  -
  - Образование новых органов власти. Возникновение двоевластия в России
  - Государственное управление Россией после Февральской революции
  - Изменения в государственном строе
- Вопросы для повторения

- Глава X
  - 1. Создание Советского государства. Становление и развитие Советского государственного управления
    -
    - II Всероссийский съезд Советов. Создание нового правительственного аппарата
    - Учредительное собрание
    - III (объединительный) съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов
    - Первые преобразования советской власти
    - Государство и церковь
    - Становление однопартийной системы в России
    - Конституция РСФСР 1918 г. – первая Конституция Советского государства.
    - Система органов государственного управления в период Гражданской войны
    - Управление государством в период политики «военного коммунизма»
    - Создание Рабоче-крестьянской Красной армии
    - Становление системы советских судебных органов
    - Чрезвычайные органы государственной власти
    - Создание советской милиции
  - 2. Система управления Советским государством в 1920–1941 гг.
    - Государственное управление в период нэпа
    - Формирование режима личной власти Сталина
    - Образование СССР
    - Конституция СССР 1924 г. Формирование органов власти
    - Изменение государственного управления в период отмены нэпа
    - Государственное управление в период коллективизации и индустриализации страны
    - Реформа военного управления
    - Изменение судебной системы в 1922–1926 гг.

        - Реорганизация чрезвычайных органов государственной власти (ВЧК-ГПУ-ОГПУ) и милиции
        - Развитие системы права
        - Советский тоталитарный режим в 30-е гг. XX в.
        - Изменение государственного управления после Конституции 1936 г.
        - Реформа военного строительства и управления
        - Реформирование управления органами суда, прокуратуры и государственной безопасности
    - 3. Особенности государственного управления в годы Великой Отечественной войны (1941–1945)
        -
        - Особенности реорганизации управления чрезвычайных органов власти (1941–1945)
        - Реформа управления вооруженными силами (1941–1945)
- Глава XI
    - 1. Кризис власти и первая попытка реформирования тоталитарного государственного механизма СССР
        -
        - Высшие органы власти
        - Реформы государственного управления
        - Реформа управления вооруженными силами
        - Особенности развития органов государственной безопасности
        - Послевоенное развитие советского законодательства
    - 2. Российское государственное управление в середине 60-х – первой половине 80-х гг. XX в.
        -
        - Персонализация власти и социальная структура советского общества
        - Конституция СССР 1977 г. Изменения в государственном управлении
        - Реформа управления вооруженными силами
        - Кодификация законодательства
    - 3. Ю. В. Андропов. Попытки реформирования

государственного управления. К. У. Черненко
- Вопросы для повторения
- Глава XII
  - 1. Совершенствование системы государственного управления 1985–1993 гг.
    -
    - Кризис государственного управления. Распад СССР и создание СНГ
    - Внешнеполитическое управление 1985–1991 гг.
  - 2. Российское государственное управление в конце XX – начале XXI в.
    -
    - Судебная власть в России
    - Конституция России 1993 г. Утверждение институтов государственной власти
  - Вопросы для повторения
- Справочный материал
  - Хронология
  - Государственное управление в Российском государстве
  - Великие князья, цари, императоры, премьеры, генсеки, президенты
  - Основные политические партии России в конце XIX – начале XX в.
  - Россия и запад в XIX – начале XX в.
  - Население Российского государства
  - Территория Российской империи
  - Государственные органы власти. Государственные и политические деятели XX в.
  - Органы управления и руководители Советского государства
  - Преемственность Российской государственности
  - Конституции (основные законы)
  - Генералиссимусы и фельдмаршалы России
  - Столицы и резиденции России
  - Церковная власть
- Литература

- notes
  - 1
  - 2
  - 3
  - 4
  - 5

- ○ 6
- ○ 7
- ○ 8
- ○ 9
- ○ 10
- ○ 11
- ○ 12
- ○ 13
- ○ 14
- ○ 15

Василий Иванович Щепетев
История государственного управления в России
Учебник
2-е издание

© Щепетев В. И., 2004
© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004
©V. I. Shchepetev, 2004
© Yuridichesky Center Press, 2004

Предисловие

Выяснению сущности, этапов и основных элементов эволюции государственного строя России посвящено немалое количество литературы, отразившей различные концепции российского исторического процесса.

Данный учебник рассказывает о развитии государственного управления в России, исследует механизм власти и управления государством, органы государственной власти и управления, раскрывает духовную, светскую, дипломатическую, военную, полицейскую иерархии на различных исторических этапах.

Целью учебника является формирование теоретических знаний, практических навыков и умений по анализу государственного развития России на основе исторического опыта.

В учебнике раскрываются основные понятия: власть и государство, типы власти, политических режимов, государственное строительство, рассматриваются влияние различных факторов (природных, экономических, геополитических, этнических и др.) на государственное развитие, особенности становления государства в России, основные закономерности в создании аппарата государственного управления и его реформах, методы управления обществом на различных этапах развития Российского государства.

Учебник состоит из 12 глав, в которых читатели найдут много интересных фактов и сведений о развитии государственного управления в России с IX в. по настоящее время. В этом им также помогут справочные материалы, помещенные в конце книги.

В. И. Щепетев доктор юридических наук, академик Международной академии наук педагогического образования, г. Москва

Глава I
Общие положения

1. О государстве

Государство возникло на определенной ступени развития общества. В своем становлении оно прошло долгий и сложный путь. На первых стадиях развития общества государство формировалось как неразвитое политическое образование. Власть в этот период опиралась, прежде всего, на принуждение.

Особенностью власти и норм жизни в догосударственный период являлось то, что они, по сути, были частью жизнедеятельности людей, выражая и обеспечивая социально-экономическое единство рода, племени. Это было связано с несовершенством орудий труда, его низкой производительностью. Отсюда вытекала необходимость совместного проживания всех членов коллектива, существования общественной собственности на средства производства и распределения продуктов на основе равенства.

Подобные обстоятельства оказывали существенное влияние на природу власти и норм первобытного общества.

Признаки власти, существовавшей в догосударственный период:

– распространялась только в рамках рода, выражала волю рода и базировалась на кровных связях;

– была непосредственно общественной, строилась на началах первобытной демократии, самоуправления (т. е. субъект и объект власти совпадали);

– органами власти выступали родовые собрания, старейшины, военачальники и т. п., которые решали все важнейшие вопросы жизнедеятельности первобытного коллектива.

Признаки норм жизни, существовавших в догосударственный период:

– регулировались главным образом обычаями (т. е. исторически сложившимися правилами поведения, вошедшими в привычку в течение длительного времени);

– существовали в поведении и сознании людей, не имея, как правило, письменной формы выражения;

– обеспечивались в основном силой привычки, а также соответствующими мерами убеждения (внушения) и принуждения (например, изгнание из рода);

– регулировались запретами (система табу), при отсутствии собственно прав и обязанностей;

– выражали интересы всех членов рода и племени.

Формирование государства – длительный процесс, который у народов мира протекал по-разному.

На Востоке наибольшее распространение получил так называемый «азиатский способ производства» (Египет, Месопотамия, Китай, Индия и т. п.), при котором устойчивыми оставались социально-экономические структуры родового строя: земельная община, коллективная собственность и др. Первые государства, возникшие на Востоке, были доклассовыми, они одновременно и эксплуатировали сельские общины, и управляли ими, т. е. выступали организаторами производства.

Иным был исторический процесс в Афинах и Риме, где рабовладельческие государства возникли в результате появления частной собственности и раскола общества на классы. В Афинах государство возникло непосредственно из классовых противоположностей, развивающихся внутри родового строя. В Риме образование государства было ускорено борьбой бесправного населения, жившего вне римских родов (плебеев), против римской родовой аристократии (патрициев).

Возникновение Древнегерманского государства в значительной степени связано с завоеванием обширных чужих территорий, для господства над которыми родовая организация не была приспособлена.

Ряд ученых придерживается точки зрения, что Германия, Россия и некоторые другие государства возникли не как феодальные (с классическими признаками подобной государственности – закреплением крестьянства и крупной частной собственностью на землю), а как прафеодальные, когда знать еще не имела крупной частной собственности на землю, а крестьяне сохраняли и свободу, и собственность на землю.

> Государство – это политико-территориальная организация публичной власти, обладающая суверенитетом, располагающая специальным аппаратом управления и защиты прав и свобод граждан и способная создавать нормы права.

Государство:

– центральный институт политической системы;

– система органов и формально-правовых принципов, определяющих функционирование организованной верховной власти на определенной территории;

– целостность внутриобщественных связей и их форм, структура и государственный аппарат, ориентированный на выполнение определенных задач.

Государство – это организация политической власти, содействующая преимущественному осуществлению определенных интересов (классовых, общечеловеческих, религиозных, национальных и т. п.) в пределах определенной территории.

При рассмотрении сущности государства важно учитывать два аспекта:

– любое государство есть организация политической власти (формальная сторона);

– данная организация служит интересам определенных социальных групп (содержательная сторона).

Можно выделить следующие подходы к определению сущности государства:

– *классовый,* в рамках которого государство можно определить как организацию политической власти экономически господствующего класса. В этом случае первоочередное удовлетворение интересов каких-либо классов не может не вызывать сопротивления у других классов. Отсюда возникает проблема постоянного «снятия» данного сопротивления с помощью насилия, диктатуры. Общечеловеческие интересы в действиях государства при этом отходят на второй план;

– *общесоциальный,* в рамках которого государство можно определить как организацию политической власти, создающую условия для компромисса интересов различных классов и социальных групп.

Наряду с указанными выделяются *религиозный, национальный, расовый* и *иные подходы* к понятию сущности государства, в рамках которых соответственно религиозные, национальные, расовые и иные интересы должны доминировать в политике конкретного государства.

Другими словами, сущность государства многоаспектна. Она не сводится только к классовым или общесоциальным началам. В сущности государства в зависимости от исторических условий на первый план может выходить любое из вышеназванных начал.

2. Теории возникновения государства

Этнография и историческая наука постоянно представляют все новые данные о происхождении государства. Поэтому вопрос о происхождении государства является дискуссионным. Существует немало теорий возникновения государства.

Теологическая теория

Эта теория получила наиболее яркое выражение в трудах Фомы Аквинского и Г. Гегеля; в современных условиях ее развили идеологи ислама, католицизма (Маритен, Мерсье и др.).

По мнению представителей данной теории, государство – продукт божественной воли, в силу чего государственная власть вечна, незыблема и зависима главным образом от религиозных организаций и деятелей. Каждый человек обязан подчиняться во всем государю. Социально-экономическое и правовое неравенство людей предопределено той же божественной волей, с этим необходимо смириться и не оказывать сопротивления. Непослушание государственной власти может расцениваться как непослушание Всевышнему.

Наделяя государство и государей (как представителей и выразителей божественной воли) ореолом святости, сторонники данной теории поднимают их значение. Особое внимание уделяется «посредникам» между Богом и государственной властью – церкви и религиозным организациям.

Данная доктрина недооценивает влияние социально-экономических и иных отношений на государство и не позволяет определить возможности совершенствования формы государства, улучшения государственного устройства. К тому же теологическая теория в принципе недоказуема, ибо основывается на вере.

Патриархальная теория

К наиболее известным представителям патриархальной теории происхождения государства можно отнести Аристотеля (IV в. до н. э.), Филмера (XVIII в.), Михайловского (XIX в.) и др.

Согласно этой теории люди – существа коллективные, стремящиеся к взаимному общению, приводящему к возникновению семьи. В последующем развитие и разрастание

семьи в результате объединения людей, а также увеличение числа семей приводят к образованию государства.

Власть государя есть продолжение власти отца, «патриарха» в семье. Поскольку изначально признается божественное происхождение власти «патриарха», подданные должны покорно подчиняться государю. Всякое сопротивление такой власти недопустимо. Лишь отеческая забота царя (короля и т. п.) способна обеспечить необходимые для человека условия жизни.

Монарх в государстве, как и отец в семье, не выбирается, не назначается и не смещается подданными, ибо они – его дети.

Разумеется, известная аналогия государства с семьей возможна, так как структура современной государственности возникла не сразу, а развивалась от простейших форм, которые действительно вполне могли быть сравнимы со структурой первобытной семьи. Кроме того, эта теория создает ореол святости, уважения государственности власти, «родственности» всех граждан страны.

Вместе с тем представители данной доктрины упрощают процесс происхождения государства, по сути, экстраполируя понятие «семья» на понятие «государство», а такие категории, как «отец»,

«члены семьи», необоснованно отождествляются с категориями «государь», «подданные».

Договорная теория

Эта теория была сформирована в XVII–XVIII вв. в условиях развития европейского абсолютизма. Она называется также *контрактной теорией государства.* Зародились подобные взгляды еще в Древней Греции (Эпикур, 341–270 гг. до н. э.). В более поздние времена ее представителями были Г. Гроций (1583–1645), Ж. – Ж. Руссо (1712–1778) и Т. Гоббс (1588–1679). В России ее отстаивал А. Н. Радищев.

> Теория общественного договора исходит из того, что государство – результат своеобразного договора, заключенного между суверенным властителем и подданными.

Причины заключения такого договора объяснялись различно. По мнению Т. Гоббса, сильнейшим мотивом, побуждающим людей (человека) к созданию государства, является страх перед агрессией со стороны других людей, опасение за свою жизнь, свободу и имущество. Поэтому люди сами пришли к

необходимости облечь кого-то властью в целях обеспечения своей жизни. Гоббс первым выступил против теории божественного происхождения королевской власти. Свою теорию он изложил в главном произведении «Левиафан» (1651).

Английский философ и политический мыслитель Дж. Локк (1632–1704) на первый план поставил человеческий разум, пришедший к пониманию необходимости создания специального органа – государства, способного лучше обеспечить естественные права людей (таковыми он считал право на жизнь, свободу и собственность), чем традиционные, догосударственные, формы общежития.

Выдающийся французский философ, моралист и политический мыслитель Ж. – Ж. Руссо признавал необходимыми коллективные формы жизни, потому что в одиночку человек не может противостоять внешним факторам – стихийным бедствиям, нападению врагов, появлению частной собственности. Отсюда – «договор всех со всеми», провозгласивший народ коллективным сувереном власти.

Главный труд Руссо, в котором изложена эта теория, – «Общественный договор» (1762).

Теории общественного договора (контрактные теории государства) в определенной мере отражают исторические факты. Так, в средневековом Новгороде с князем, который приглашался для правления, заключался договор с определением его прав и обязанностей. Невыполнение такого договора могло повлечь за собой изгнание князя.

Другим примером создания государства под прямым влиянием теории общественного договора являются США. Однако некоторые ученые считают, что контрактные теории государства преувеличивают роль разума, договорных начал в его создании.

Как показывает политическая антропология, государство возникло не в результате добровольной передачи людьми части своих прав специально созданному для их защиты и защиты общественного порядка органу, а в результате длительного естественно-исторического развития общества.

Теория общественного договора имеет и глубокое демократическое содержание, она обосновывает естественное право народа на свержение власти неугодного правителя, право на восстание. Однако слабым звеном данной теории является схематичное, идеализированное и абстрактное представление о первобытном обществе, которое на определенном этапе своего развития якобы осознает необходимость соглашения между на родом и правителями.

В этой теории очевидна недооценка объективных факторов

происхождения государственности (прежде всего, социально-экономических, военно-политических и др.) и преувеличение в этом процессе субъективных факторов.

Теория насилия

Теория насилия в наиболее логически завершенном виде представлена в трудах ученых XIX в. Дюринга, Гумпловича, Каутского и др.

> Причину происхождения государственности они видели в военно-политических факторах: насилии, порабощении одних племен другими. Для управления завоеванными народами и территориями нужен аппарат принуждения, которым и стало государство.

По мнению представителей данной доктрины, государство – это возникшая путем насилия организация властвования одного племени над другим. Подчинение этому насилию является основой возникновения экономического господства. В результате войн племена перерождались в касты, сословия и классы, а завоеватели превращали покоренных в рабов. Следовательно, государство – не итог внутреннего развития общества, а навязанная ему извне сила.

С одной стороны, военно-политические факторы в образовании государственности отвергать полностью нельзя. Исторический опыт подтверждает, что элементы насилия сопровождали процесс возникновения многих государств. С другой стороны, важно помнить, что степень использования насилия в этом процессе была разная. Поэтому насилие следует рассматривать в качестве одной из причин возникновения государства наряду с иными. К тому же военно-политические факторы в ряде регионов играли в основном вторичную роль, уступая первенство социально-экономическим факторам.

Органическая теория

Органическая теория происхождения государства получила широкое распространение во второй половине XIX в. в трудах Спенсера, Вормса, Прейса и др. Именно в эту эпоху наука испытала на себе мощное влияние идеи естественного отбора, высказанной Дарвином.

> По мнению представителей данной доктрины,

государство – это организм, постоянные отношения между частями которого аналогичны постоянным отношениям между частями живого существа, т. е. государство – продукт социальной эволюции, которая выступает лишь как разновидность эволюции биологической.

Государство, подобно биологическому организму, имеет мозг (правитель) и средства выполнения его решений (подданные).

Среди биологических организмов в результате естественного отбора выживают наиболее приспособленные. Так и в социальных организмах в процессе борьбы и войн (также естественного отбора)

складываются конкретные государства, формируются правительства, совершенствуется структура управления.

Отрицать влияние биологических факторов на процесс происхождения государственности было бы неправильно, ибо люди – не только социальные, но и биологические организмы. Вместе с тем нельзя механически распространять все закономерности, присущие биологической эволюции, на социальные организмы, нельзя полностью сводить проблемы социальные к проблемам биологическим. Это хотя и взаимосвязанные, но разные уровни жизни, подчиняющиеся различным закономерностям и имеющие в своей основе различные причины возникновения.

Материалистическая теория

К представителям материалистической теории происхождения государства обычно относят Маркса, Энгельса, Ленина. Они объясняют возникновение государственности прежде всего социально-экономическими причинами.

Первостепенное значение для развития экономики, а следовательно, и для появления государственности имели три крупных общественных разделения труда (от земледелия отделились скотоводство и ремесло, обособился класс людей, занятых только обменом). Это разделение труда и связанное с ним совершенствование орудий труда дали толчок росту его производительности. Возник избыточный продукт, который в конечном счете и привел к возникновению частной собственности, в результате чего общество раскололось на имущие и неимущие классы, эксплуататоров и эксплуатируемых.

Важнейшим последствием появления частной собственности стало выделение публичной власти, уже не совпадающей с

обществом и не выражающей интересы всех его членов. Власть переходит к богатым людям, которые превращаются в управляющих. Они создают для защиты своих экономических интересов новую политическую структуру – государство, которое, прежде всего, служит инструментом проведения воли имущих.

> Государство возникло преимущественно в целях сохранения и поддержки господства одного класса над другим, а также в целях обеспечения существования и функционирования общества как целостного организма.

В данной теории весьма заметно увлечение экономическим детерминизмом и классовыми антагонизмами при одновременной недооценке национальных, религиозных, психологических, военно-политических и иных причин, влияющих на процесс за рождения государственности.

Психологическая теория

Среди наиболее известных представителей психологической теории происхождения государства можно отметить Петражицкого, Тарда, Фрейда. Они связывали появление государственности с особыми свойствами человеческой психики: потребностью людей во власти над другими людьми, стремлением подчиняться, подражать.

> Причины происхождения государства заключаются в тех способностях, которые первобытный человек приписывал племенным вождям, жрецам, шаманам, колдунам и др. Их магическая сила, психическая энергия (они делали охоту удачной, боролись с болезнями, предугадывали события и т. п.) создавали условия для зависимости сознания членов первобытного общества от вышеназванной элиты. Именно из власти, приписываемой этой элите, и возникает власть государственная.

Вместе с тем всегда существуют лица, которые не согласны с властью, проявляют те или иные агрессивные стремления, инстинкты. Для удержания в подчинении подобных психических начал личности и возникает государство.

Следовательно, государство необходимо как для удовлетворения потребностей большей части людей в подчинении, послушании, повиновении определенным лицам, так и для подавления агрессивных влечений индивидов. Отсюда

природа государства – психологическая, заключающаяся в закономерностях человеческого сознания. Государство, по мнению представителей данной теории, – продукт разрешения психологических противоречий между инициативными (активными) личностями, способными к принятию ответственных решений, и пассивной массой, способной лишь к подражательным действиям, исполняющим данные решения.

Бесспорно, психологические закономерности, с помощью которых осуществляется человеческая деятельность, – важный фактор,

оказывающий влияние на все социальные институты, который ни в коем случае нельзя игнорировать (например, проблема харизматического лидера).

В то же время роль психологических свойств личности (иррациональных начал) не следует преувеличивать. Они не всегда выступают в качестве решающих причин и должны рассматриваться лишь как моменты государственного образования, ибо сама человеческая психика формируется под влиянием соответствующих социально-экономических, военно-политических и иных условий.

Ирригационная и другие теории

> Создатель данной теории немецкий ученый Виттфогель полагал, что возникновение государств, их первые деспотические формы связаны с необходимостью строительства гигантских ирригационных сооружений и их эксплуатацией.

Эта теория отражена автором в работе «Восточный деспотизм».

> Естественно-исторические концепции государства рассматривают его как органически присущую человечеству на определенной стадии развития форму общежития. Без такой формы общежития общество обречено на деградацию и распад.

Такие концепции разрабатываются в наше время, хотя подобные идеи высказывал еще Аристотель.

> Теория генезиса рассматривает возникновение государства «в результате разложения родоплеменного строя, постепенного обособления от общества слоя вождей и их приближенных и средоточия у них

управленческих функций, ресурсов власти и социальных привилегий под воздействием целого ряда факторов».

Помимо факторов, рассмотренных при характеристике различных теорий происхождения государства, называются также следующие:

– развитие общественного разделения труда, выделение управленческого труда в специальную отрасль в целях повышения его эффективности;

– возникновение в ходе развития общественного производства частной собственности, классов и эксплуатации;

– демографические факторы, изменения в воспроизводстве самого человека;

– антропологические факторы. Они означают, что государственная форма организации коренится в самой общественной природе человека. Так, Аристотель в своем труде «Политика» писал, что государство, подобно семье и селению, «есть естественная форма общежития»;

– географическое положение, наличие или отсутствие естественных границ, климатические условия, плодородные земли и т. д.

Многочисленные исследования показывают, что государство возникает и развивается под влиянием целого ряда факторов, среди которых выделить один в качестве определяющего невозможно.

Государство существует уже на протяжении тысячелетий (с IV тыс. до н. э.) и изменяется вместе с развитием всего общества.

3. Понятие государства

Признаки государства

1. Наличие публичной власти. Публичная власть отделена от общества. Она не совпадает с организацией всего населения и имеет слой профессионалов-управленцев. Отсутствие государственности в этом аспекте трактуется как аномальное явление, поскольку ведет к анархизму, конфликтам и правовой незащищенности личности.

2. Суверенитет. Суверенность государства означает его верховную власть на определенной территории. В каждом обществе могут действовать различные властные структуры (партийные, производственные, семейные и др.). Но высшей властью обладает лишь государство, и ее решения обязательны для всех граждан, организаций и учреждений в данном обществе.

Суверенитет:

– высшая и полная законная власть над всем, чем располагает данное общество (землями и водами, недрами и воздушным пространством);

– основа независимости каждого общества. На современном этапе развития цивилизации независимость должна достигаться не самоизоляцией и автаркией, а взаимным сотрудничеством на основе баланса интересов, а не сил;

– определенная власть государства по отношению к субъектам, действующим в пределах данного государства (его границ).

Государство всюду остается главным выразителем суверенитета своего общества.

Государство распространяет свою власть на всю территорию страны, обозначенную государственной границей. Оно имеет устойчивую юридическую связь с населением (в виде подданства или гражданства), распространяет на него свою власть и обеспечивает защиту граждан как внутри страны, так и за ее пределами.

Только государство имеет право издавать властные общеобязательные законы (юридические нормы). При этом оно вправе отменить, признать неправильным любое проявление всякой другой власти в обществе.

Государство обладает монополией на легальное применение силы (в том числе и физического принуждения) в отношении населения. У него имеются такие средства воздействия, каких нет

у других политических организаций (армия, полиция, органы безопасности, тюрьмы и т. п.).

Сфера суверенности современных государств ограничивается международными экономическими, политическими и военными взаимозависимостями. Другие государства должны уважать принцип суверенитета.

3. Налоги. Государство имеет свою казну, которая постоянно пополняется в основном за счет налогов (учрежденных государством сборов с населения и организаций, взыскиваемых принудительно в установленных размерах и в определенные сроки).

Налоги характеризуют прежде всего экономическую деятельность государства, обеспечивают его функционирование и являются материальной основой его жизнедеятельности, финансирования экономической, социальной, оборонной и другой политики. Сбор налогов – это исключительное право государства.

4. Всеобщность. Как важнейший политический институт государство отличается от всех других тем, что является организацией всего общества, а не какой-то отдельной его части. Государство выступает выразителем общих интересов и устремлений всего общества (социума), гарантией его безопасности. Государство включает в сферу своего воздействия всех людей, находящихся на его территории, в том числе и иностранных граждан, дипломатических представителей и других лиц, которые не освобождаются от подчинения действующим в данном государстве законам.

5. Право. Государство не может существовать без права, так как последнее юридически оформляет государственную власть и тем самым делает ее легитимной, определяет юридические рамки и формы осуществления функций государства и т. п.

Атрибуты государства

1. Территория государства. Законы и полномочия государства распространяются на людей, проживающих на конкретной территории. Эта территория определяется границами, разделяющими сферы суверенности отдельных государств, которые, как правило, подтверждаются на формально-договорной основе всеми граничащими друг с другом государствами. Таким образом, государство строится по территориальному принципу, в отличие, к примеру, от родоплеменной организации, основанной на кровнородственных связях.

2. Население государства. На него распространяется власть

государства.

3. Государственный аппарат – это система органов, посредством которой государство функционирует и развивается, осуществляя свою власть. При помощи аппарата государство осуществляет свою монополию на легальные (узаконенные) меры: применение силы, физического принуждения и др.

4. Государственное принуждение включает широкий диапазон мер: от ограничения свободы до физического уничтожения человека. Государственная власть обладает такими полномочиями, как возможность лишать граждан жизни и свободы, т. е. высших ценностей.

Государство располагает специализированными органами принуждения, применяемого в ситуациях, определяемых законами.

Государственное принуждение первично и приоритетно по отношению к праву использования принуждения и силы другими органами в пределах данного государства.

Функции государства

> *Функции государства* – это основные направления деятельности государства по решению стоящих перед ним задач.

Понятие функции государства не следует отождествлять с такими понятиями, как:

– цели и задачи государства, которые определяют его функции;

– функции отдельных государственных органов, которые специально предназначены для определенного вида деятельности.

Функции государства охватывают его деятельность в целом, в них находят выражение социальная ценность и сущность государства, их осуществлению подчинена работа всего государственного аппарата и каждого органа в отдельности.

В зависимости от продолжительности действия функции государства классифицируются:

– на постоянные (осуществляются на всех этапах развития государства) и временные (прекращают свое действие с решением определенной задачи, как правило, имеющей чрезвычайный характер);

– на основные и неосновные в зависимости от значения;

– на внутренние и внешние в зависимости от того, в какой сфере общественной жизни они осуществляются.

Внутренние функции государства – это основные направления деятельности государства по выполнению стоящих перед ним внутренних задач.

К внутренним функциям современного Российского государства можно отнести:

1) функцию охраны прав и свобод человека и гражданина, обеспечения правопорядка (это деятельность государства, направленная на защиту интересов личности и общества, на реальное воплощение в жизнь статьи 2 Конституции РФ, согласно которой «человек, его права и свободы являются высшей ценностью»);

2) экономическую функцию (здесь весьма важны вопросы о пределах вмешательства государства в экономическую сферу, методах государственного управления экономическими отношениями; если в условиях административной системы управления экономика регулируется преимущественно директивами, то в условиях рыночных отношений – прежде всего экономическими методами, т. е. посредством налогов, кредитов, льгот и т. д.);

3) функцию налогообложения (в современных условиях налог становится главным методом новой системы управления, универсальным регулятором, который используется не только в экономической, но и в социальной, юридической, внешнеполитической областях и т. п.);

4) функцию социальной защиты (речь идет прежде всего об обеспечении нормальных условий жизни для тех категорий граждан, кто в силу объективных причин не может полноценно трудиться, – об инвалидах, пенсионерах, студентах и др.; кроме того, государство призвано поддерживать жилищное строительство, здравоохранение, общественный транспорт и т. п.);

5) экологическую функцию (с помощью законодательства государство устанавливает правовой режим природопользования, берет на себя обязательства перед своими гражданами по обеспечению нормальной среды обитания и т. д.);

6) культурную функцию (сегодня ее содержание составляет разносторонняя государственная поддержка развития культуры – литературы, искусства, театра, кино, музыки, средств массовой информации, науки, образования и пр., хотя и осуществляемая в недостаточном объеме).

Внешние функции государства – это основные направления деятельности государства по выполнению стоящих перед ним внешних задач. Их выполнение обеспечивает полноправное существование государства в современном мире, в котором все

страны становятся более взаимозависимыми.

К внешним функциям современного Российского государства можно отнести:

1) функцию обороны страны (она базируется на принципе поддержания достаточного уровня обороноспособности, отвечающего требованиям национальной безопасности страны, предназначается для защиты суверенитета и территориальной целостности, пресечения угрожающих интересам России вооруженных конфликтов);

2) функцию поддержания мирового порядка (это деятельность Российского государства по предотвращению войны, разоружению, сокращению оружия массового уничтожения, укреплению обязательного для всех режима нераспространения этого оружия и новейших военных технологий, участию в урегулировании межнациональных и межгосударственных конфликтов);

3) функцию сотрудничества с другими государствами (это разнообразная деятельность государства, направленная на установление и развитие экономических, политических, культурных и иных отношений, гармонично сочетающих интересы России с интересами других государств) и т. п.

Внешняя деятельность государств (в том числе и России) в современных условиях будет эффективной и плодотворной лишь тогда, когда она базируется на международно-правовых актах с общеобязательным учетом национальных, социально-экономических, культурных и иных особенностей и интересов всех народов, входящих в мировое сообщество.

Формы и методы осуществления функций государства

Формы осуществления функций государства – это деятельность органов государства, посредством которой реализуются его функции.

Выделяются правовые и организационные формы осуществления функций государства.

К правовым формам относят:

1) правотворческую – деятельность по подготовке и изданию нормативных актов;

2) правоприменительную – деятельность по реализации нормативных актов путем принятия актов применения права, т. е. повседневную работу по выполнению законов и разрешению разнообразных вопросов управленческого характера;

3) правоохранительную – деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, предупреждению правонарушений

и привлечению к юридической ответственности виновных лиц и т. п.

К организационным формам относят:

1) организационно-регламентирующую (текущая работа определенных структур по обеспечению функционирования органов государства, связанная с подготовкой проектов документов, организацией выборов и т. п.);

2) организационно-хозяйственную (оперативно-техническая и хозяйственная работа, связанная с бухгалтерским учетом, статистикой, снабжением и т. д.);

3) организационно-идеологическую (воспитательная работа по идеологическому обеспечению выполнения различных функций государства, связанная с разъяснением нормативных актов, формированием общественного мнения и пр.).

Методы осуществления функций государства – это способы и приемы, с помощью которых органы государства реализуют его функции. Среди подобных методов выделяют убеждение и принуждение, поощрение и наказание и т. д.

Типы и формы государства

> *Тип государства* – это совокупность существенных признаков, свойственных государствам единой общественно-экономической формации.

Мы рассмотрим понятие «тип государства» с позиции формационного подхода, под категорией же «форма государства» будет, по сути, пониматься форма правления.

С одной стороны, государства каждого типа облекаются во множество форм – в рамках одного исторического типа встречаются различные формы государства:

– для рабовладельческого типа были характерны монархии (древневосточные деспотии: Египет, Вавилон, Ассирия, Китай, Индия; Римская империя) и республики (аристократические, например, Римская в период с VI по I в. до н. э., и демократические, например, Афинское государство);

– для феодального типа – монархии (раннефеодальная, монархия периода феодальной раздробленности, сословно-представительная, абсолютная) и городские республики (Венеция, Генуя, Новгород, Псков и др.);

– для буржуазного типа – демократические республики (парламентские, президентские, смешанные) и конституционные (ограниченные) монархии; для социалистического типа – Парижская Коммуна, советские республики и республики

народной демократии.

С другой стороны, государства определенного исторического типа имеют некоторые формы, присущие только им. Так, например, сословно-представительная монархия относится только к феодальному государству в определенный период его развития, а парламентская монархия и демократическая республика свойственны буржуазному типу государства.

Государства каждого данного типа не могут воплощаться в любые формы, т. е. в такие, которые явно противоречат их содержанию и не соответствуют их экономической основе. Нельзя, например, представить себе рабовладельческое государство в форме демократической республики с представительными общенациональными учреждениями.

Конкретная форма государства предопределяется историческим типом государства. Но, кроме того, она зависит и от других факторов, а именно:

– уровня экономического развития общества;
– соотношения различных сил в обществе;
– национальных и культурных традиций;
– международной обстановки и т. п.

Следовательно, тип и форма государства соотносятся как содержание и форма, где определяющую роль играет, естественно, содержание.

> *Форма государства* – это способ организации политической власти, охватывающий форму правления, форму государственного устройства и политический режим.

Если категория «сущность государства» отвечает на вопрос: в чем заключается главное, закономерное, определяющее в государстве, то категория «форма государства» отвечает на вопросы: кто и как правит в обществе, как устроены и действуют в нем государственно-властные структуры, как объединено население на данной территории, каким образом оно связано через различные территориальные и политические образования с государством в целом, как осуществляется политическая власть, с помощью каких методов, приемов.

На форму государства влияют как социально-экономические факторы, так и природные, климатические условия, национально-исторические и религиозные особенности, культурный уровень развития общества и т. п.

Элементами формы государства выступают:

1) форма правления (характеризует порядок образования и организации высших органов государственной власти, их

взаимоотношения друг с другом и населением; в зависимости от особенностей формы правления государства подразделяются на монархические и республиканские);

2) форма государственного устройства (отражает территориальную структуру государства, соотношение между государством в целом и его составными территориальными единицами; по форме государственного устройства государства делятся на унитарные, федеративные и конфедеративные);

3) политический (государственный) режим (представляет собой систему методов, способов и средств осуществления государственной власти; в зависимости от особенностей набора данных приемов государственного властвования различаются демократический и антидемократический политические (государственные) режимы).

Формы государственного правления

> *Форма государственного правления* – это элемент формы государства, характеризующий организацию верховной государственной власти, порядок образования ее органов и их взаимоотношения с населением.

По формам правления государства подразделяются на монархии и республики.

Признаки монархии:

– власть передается по наследству;

– осуществляется бессрочно;

– не зависит от населения.

В монархии формальным источником власти является одно лицо. Глава государства получает пост по наследству, независимо от избирателей или представительных органов власти.

Разновидности монархии:

– *абсолютная монархия* – всевластие монарха, т. е. главы государства;

– *конституционная монархия* – полномочия монарха ограничены конституцией.

Различают монархии:

– *дуалистическую* (монарх наделен преимущественно исполнительной властью и лишь частично законодательной);

– *парламентскую* (хотя главой государства считается монарх, он фактически обладает только представительскими функциями и лишь частично исполнительными, иногда он имеет право вето на решения парламента, которым практически не пользуется).

Монархия была господствующей формой правления на

протяжении тысячелетий. В настоящее время монархий осталось немного, почти все они парламентские. Правительство в них формируется парламентским большинством и подчинено парламенту, а не монарху. Монархия сохраняется во многих европейских государствах: Великобритании, Швеции, Дании, Испании и др. Фактически эти государства мало отличаются от республик.

Республика – вторая основная форма правления государства. Источник власти – народное большинство, ее высшие органы избираются гражданами.

Разновидности республики

Парламентская республика. Ее главная отличительная черта – образование правительства на парламентской основе (как правило, парламентским большинством) и его формальная ответственность перед парламентом.

Функции парламента: формирует и поддерживает правительство, издает законы, принимаемые правительством к исполнению, утверждает (вотирует) государственный бюджет, осуществляет контроль над правительством вплоть до выражения вотума недоверия (это ведет к отставке правительства или роспуску парламента). Парламент оценивает политику правительства и представляет альтернативные варианты курса.

Функции правительства: обладает исполнительной властью, иногда и правом законодательной инициативы. Правительство может ходатайствовать перед президентом о роспуске парламента. Во многих странах членство в правительстве совместимо с сохранением депутатского мандата, что позволяет привлекать в правительство лидеров правящих партий и влиятельных депутатов парламентского большинства. Благодаря этому правительство может контролировать парламент и получать массовую партийную поддержку.

При такой организации власти *руководитель правительства* (премьер-министр, канцлер) – фактически первое лицо в политической иерархии, хотя главой государства официально не является. У президента более скромное место. Его избирает либо парламент, либо собрание выборщиков, либо народ. У него обычно представительские и церемониальные функции.

Президентская республика – достаточно распространенная форма республиканского правления. Ее отличительная черта: президент одновременно является и главой государства, и главой правительства. Он руководит внутренней и внешней политикой,

является главнокомандующим вооруженных сил. Чаще всего при такой форме правления президент избирается прямо народом, но может и коллегией выборщиков. *Президент* сам (а в США с одобрения сената) назначает членов кабинета министров. Кабинет министров ответствен перед президентом, а не перед парламентом. При такой организации высшей власти *правительство,* как правило, отличается стабильностью, четкостью разграничения законодательной и исполнительной ветвей власти, которые имеют значительную самостоятельность. У парламента нет права вынесения вотума недоверия правительству, а у президента – права распустить парламент. Такое допускается только в случае антиконституционных действий или преступлений президента, тогда он может быть отрешен от должности (импичмент).

Ограничение действий президента со стороны парламента возможно с помощью законов и через утверждение бюджета. Президент имеет право отлагательного вето на решения парламента.

Президентская республика в Западной Европе не получила распространения.

Полупрезидентская (или смешанная) республика – третья основная разновидность республики. В современных условиях полупрезидентскими республиками являются Австрия, Ирландия, Португалия, Польша, Финляндия, Франция. Сильная президентская власть сочетается с эффективным контролем парламента за деятельностью правительства. При такой форме правления президент как глава государства председательствует на заседаниях правительства, а также выступает арбитром между законодателями и правительством. Основная отличительная черта полупрезидентской республики – двойная ответственность правительства – перед президентом и перед парламентом.

Классический образец полупрезидентской республики – Франция, где президент и парламент избираются независимо друг от друга. В этой стране парламент не имеет права сместить президента. Президент обладает правом распустить парламент, но он обязательно должен назвать дату внеочередных парламентских выборов.

Функции президента: глава государства, верховный главнокомандующий, представитель страны в международных вопросах. Ему принадлежит право вето на решения парламента, единоличного введения чрезвычайного положения. Однако в период его действия президент утрачивает право на роспуск парламента. Глава правительства в такой республике назначается президентом без согласия парламента, с учетом расклада

политических сил. Правом законодательной инициативы обладает премьер-министр, он ответствен за работу правительства.

Парламент контролирует правительство через утверждение ежегодного бюджета или вынесения вотума недоверия.

Формы национально-государственного и административно-территориального устройства

> Это элемент формы государства, характеризующий внутреннюю структуру государства, способ его политического и территориального деления, обусловливающий определенные взаимоотношения органов всего государства с органами его составных частей.

По распределению власти между центром и территориальными единицами государства подразделяются на унитарные, федеративные и конфедеративные. Территориальная организация государства характеризуется соотношением целого и частей, центральных и региональных органов власти.

Унитарное государство – это единая, политически однородная организация. Государство объединяет административно-территориальные единицы, которые собственной государственности не имеют. В нем лишь один субъект суверенитета – народ, единая конституция, единое гражданство. Все государственные органы, включая судебные, составляют одну систему. Они действуют на основе единых правовых норм. Как правило, унитарные государства формировались в странах с мононациональным населением. Исключение составляет Испания, где имеются инонациональные образования, пользующиеся автономией. Права и компетенцию автономии определяет центральная власть.

Унитарные государства подразделяются на централизованные (Великобритания, Швеция, Дания и др.) и децентрализованные (Франция, Италия, Испания).

В централизованных государствах местным низовым органам управления может быть предоставлена достаточно широкая самостоятельность (самоуправление). Средние уровни управления не обладают существенной автономией и ориентированы на выполнение решений центра.

В децентрализованных государствах крупные регионы пользуются широкой автономией и даже располагают парламентами, правительствами и административно-

управленческими структурами. Местные структуры самостоятельно решают вопросы, переданные им центром (особенно в сфере образования, коммунального хозяйства, охраны общественного порядка и др.). Однако местные органы власти ограничены в области собственного налогообложения, и в значительной степени зависимы от центра в финансовом отношении.

В федеративном государстве субъектами государственного суверенитета выступают и крупные территориальные образования (штаты, земли, кантоны и т. п.), и весь народ, состоящий из равноправных граждан.

Федерация представляет собой союз государств, которые являются самостоятельными в пределах распределенных между ними и центром компетенций. Они имеют собственную конституцию, законодательные, исполнительные и судебные органы, иногда даже двойное гражданство.

Федеративный принцип устройства государства обеспечивает свободное объединение и равноправное взаимодействие общностей, обладающих этническими, историко-экономическими, культурными, религиозными, лингвистическими и другими особенностями. В таком государстве должны создаваться оптимальные возможности для выражения региональных и других интересов меньшинств, а также для приближения власти и управления к гражданам.

Федерация – государство, где распределение функций между субъектами и центром зафиксировано в конституции. Без согласия субъектов федерации конституция не может быть изменена. Вопросы распределяются по компетенции органов – союзных, субъектов федерации, совместных, остаточных, т. е. не зафиксированных в конституции. Права и полномочия союзного руководства и всех субъектов федерации контролирует особый независимый суд. Контролирующий орган – двухпалатный парламент, верхняя палата которого формируется из представителей регионов, земель и т. п.

Члены федерации не имеют индивидуального суверенитета, не обладают правом одностороннего выхода из союзного государства. По конституции союзное государство имеет право вмешательства во внутренние дела членов федерации (чрезвычайное положение, стихийные бедствия, массовые беспорядки).

Конфедерация – постоянный союз самостоятельных государств, объединенных для осуществления конкретных совместных целей. Члены конфедерации полностью сохраняют государственный суверенитет. В компетенцию союза передается

только ограниченное число вопросов, как правило, по обороне, внешней политике, транспорту и связи. Конфедерации существовали в США (1776–1787), Швейцарии (до 1848), Германии (1815–1867) и некоторых других странах. Такая форма государственного образования недостаточно прочна, она эволюционирует в федерацию или распадается.

Политический (государственный) режим: понятие и виды

> *Политический (государственный) режим* – это элемент формы государства, характеризующий совокупность методов, способов и средств осуществления политической власти.

Всякие изменения, затрагивающие сущность государства данного типа, прежде всего, отражаются на его режиме, а он влияет на форму правления и форму государственного устройства.

Согласно одной точке зрения понятие «политический режим» более широкое, чем понятие «государственный режим», ибо включает в себя методы и приемы осуществления политической власти не только со стороны государства, но и со стороны политических партий, общественных организаций и т. п.

Согласно другой точке зрения данные понятия можно расценивать как тождественные.

В зависимости от особенностей набора «методов и средств государственного властвования» различаются два противоположных режима – демократический и антидемократический.

Признаки демократического режима:

1) население участвует в осуществлении государственной власти посредством прямой (когда граждане, например, на референдуме непосредственно принимают решения по важнейшим вопросам общественной жизни) и представительной демократии (когда народ реализует свою власть через выбираемые им представительные органы);

2) решения принимаются большинством с учетом интересов меньшинства;

3) выборность и сменяемость центральных и местных органов государственной власти, их подотчетность избирателям, гласность;

4) доминируют методы убеждения, согласования, компромисса;

5) во всех сферах общественной жизни господствует закон;

6) провозглашаются и реально обеспечиваются права и свободы человека и гражданина;

7) политический плюрализм, в том числе многопартийность;

8) разделение властей и т. д.

Антидемократический режим, который, в свою очередь, может подразделяться на подвиды – тоталитарный, авторитарный и т. п., олицетворяет осуществление государственной власти в противоречии с демократическими механизмами, нормами и институтами. Правитель реализует власть по своему усмотрению, произволу, без учета мнения большинства, на основе диктаторских, насильственных методов. Права и свободы человека и гражданина здесь практически не защищены, в обществе царит беззаконие.

Механизм государства: понятие и структура

> Механизм государства – это система государственных органов, призванных выполнять задачи и функции государства.

В юридической науке понятия «механизм государства» и «государственный аппарат» обычно употребляются как синонимы. Хотя существует точка зрения, согласно которой под государственным аппаратом понимается система органов, непосредственно осуществляющих управленческую деятельность и наделенных для этого властными полномочиями, а в понятие «механизм государства» включаются также входящие в государственный аппарат структуры (вооруженные силы, полиция, исправительные учреждения и т. д.), опираясь на которые государственный аппарат осуществляет свою деятельность.

Характерные черты механизма государства:

1) он представляет собой систему, т. е. упорядоченную совокупность государственных органов;

2) целостность механизма обеспечивается едиными целями и задачами;

3) основным элементом механизма государства выступают государственные органы;

4) является той организационной и «материальной» силой, с помощью которой государство осуществляет свою власть, достигает конкретных результатов.

Механизм современного государства отличается высокой степенью сложности, многообразием составляющих его частей,

блоков, подсистем.

Структура механизма государства включает в себя:

1) государственные органы, которые находятся в тесной взаимосвязи и соподчиненности при осуществлении своих непосредственных властных функций;

2) государственные учреждения и предприятия, которые властными полномочиями (за исключением их администраций) не обладают, а выполняют общесоциальные функции в сфере экономики, образования, здравоохранения, культуры, науки и т. д.;

3) государственных служащих (чиновников), специально занимающихся управлением;

4) организационные и финансовые средства, а также принудительную силу, необходимые для обеспечения деятельности государственного аппарата.

Органы государства: понятие, признаки, виды

> *Орган государства* – это звено государственного аппарата, участвующее в осуществлении определенных функций государства и наделенное в связи с этим властными полномочиями.

Признаки органа государства:

1) представляет собой самостоятельный элемент механизма государства;

2) действует на основе правовых актов (конституции и законов);

3) выполняет свойственные только ему задачи и функции, используя для этого соответствующие формы и методы;

4) наделен властными полномочиями, в том числе возможностью применения в случае необходимости мер принуждения;

5) состоит из государственных служащих и соответствующих подразделений, имеющих единство целей, ради достижения которых он образован;

6) имеет соответствующую структуру, материальную базу и финансовые средства, которые требуются для осуществления поставленных задач.

По форме реализации государственной деятельности органы государства классифицируются на *непредставительные, исполнительно-распорядительные, судебные, прокурорские* и *иные контрольно-надзорные органы;*

по принципу разделения властей – на *законодательные, исполнительные* и *судебные;*

по иерархии – на *федеральные, республиканские* и *местные;*

по срокам полномочий – на *постоянные* (создаются без ограничения срока действия) и *временные* (создаются для достижения краткосрочных целей);

по порядку осуществления компетенции – на *коллегиальные* (парламент РФ) и *единоначальные* (президент);

по правовым формам деятельности – на *правотворческие, правоприменительные* и *правоохранительные;*

по характеру компетенции – на *органы общей* (правительство) и *специальной* (министерства) *компетенции* и т. п.

Принципы организации и деятельности государственного аппарата

Аппарат государства – система государственных органов, взаимосвязанных общими принципами организации и деятельности. Подобные принципы – это исходные идеи, определяющие основные подходы к формированию и функционированию государственных органов.

Такими принципами могут выступать:

1) принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, предполагающий соответствующие обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать их;

2) принцип демократии, который выражается, прежде всего, в широком участии граждан в формировании и организации деятельности государственных органов;

3) принцип разделения властей (на законодательную, исполнительную и судебную), который создает механизмы, уменьшающие произвол со стороны властных органов и должностных лиц;

4) принцип законности, который означает обязательность соблюдения всеми государственными служащими конституции, законов и подзаконных актов;

5) принцип гласности, обеспечивающий информированность субъектов права о практической деятельности конкретных государственных органов;

6) принцип федерализма, который выражает единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между центром и субъектами федерации;

7) принцип профессионализма, который создает

благоприятные условия для использования наиболее квалифицированных работников в деятельности государственного аппарата, гарантирует высокий уровень решения основных вопросов государственной жизни в интересах населения страны;

8) принцип сочетания коллегиальности и единоначалия, обеспечивающий разумное соотношение демократических и бюрократических начал государственного аппарата;

9) принцип сочетания выборности и назначаемости, который выражает оптимальное соотношение децентрализации и централизации в государственном управлении;

10) принцип иерархичности, заключающийся в том, что органы государства занимают в государственном аппарате разные уровни (одни органы подчинены другим, решения вышестоящих органов обязательны для нижестоящих).

Всесторонний учет этих функций как при образовании государственных органов, так и в процессе их функционирования позволяет обеспечить максимальную эффективность государственного управления обществом.

Понятие и признаки правового государства

> Правовое государство – это такое демократическое государство, в котором обеспечиваются господство права и верховенство закона, разделение властей, независимость суда, права и свободы человека, где эффективна работа правоохранительных органов, существует подлинное народовластие, где достигнут высокий уровень политической культуры.

Идеи правового государства своими истоками уходят в античное общество. Платон, Аристотель, Демокрит и другие выдающиеся мыслители древности высказывали немало ценных мыслей о правовом государстве.

В основу современного понятия правового государства положены идеи немецкого философа Иммануила Канта (1724–1804) и французского просветителя и юриста Шарля Монтескье (1689–1755). Безусловно, свой вклад в разработку этого понятия внесли и другие ученые XVIII–XX вв.

Все они полагали, что на смену бюрократическому государству эпохи абсолютизма (как говорил Кант, государству произвола) придет государство автономной личности. Эта личность будет обладать неотчуждаемыми правами. Государство и личность будут совсем по-иному строить свои отношения друг с

другом. Государство будет видеть смысл своего существования в том, чтобы служить человеку, обеспечивать его права и свободы.

О правовом государстве в нашей стране заговорили примерно в 1988 г., когда были опубликованы тезисы XIX партийной конференции. В одном из таких тезисов была сформулирована задача создания в СССР правового государства.

В настоящее время в Российском государстве осуществляется правовая реформа. Начало ей положило принятие Конституции 1993 г. Правовая реформа развертывается по следующим четырем направлениям.

1. Развитие и совершенствование законодательства. Необходимо выработать механизм своевременной подготовки и принятия законов, регулирующих многие стороны жизни общества. Необходимо на деле обеспечить провозглашенные в Конституции гарантии политических и социально-экономических прав граждан, провести большую работу по приведению российского законодательства в соответствие с международным правом.

2. Активизация реформы судебной системы и судопроизводства. Необходимо принять единый закон о судебной системе РФ; обеспечить материально-финансовые гарантии независимости судебной власти; создать судебный департамент; существенно изменить действующий закон о статусе судей РФ; решить проблему исполнения судебных решений;

3. Совершенствование системы исполнительной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. Необходимы единые принципы формирования органов исполнительной власти, взаимоотношений ее федеральных и региональных органов, порядок согласования решений, принимаемых по предметам совместного ведения.

4. Развитие правового сознания граждан. Предстоит сформировать массовое убеждение в абсолютной ценности права. Следует наладить элементарное правовое просвещение, правовую пропаганду, распространение правовых знаний.

Признаками правового государства являются:

– *господство права.* Все граждане, органы государственной власти, находящиеся на территории государства, подчиняются праву;

– *верховенство закона.* Законы обладают высшей юридической силой в системе правовых норм государства. Все иные нормативно-правовые акты, которые издают различные государственные органы, не должны противоречить законам;

– *разделение властей.* Чтобы не было сосредоточения власти в одних руках, необходимо разделить власть на три ветви:

законодательную, исполнительную и судебную. Каждая из этих ветвей действует в пределах своей компетенции;

– *независимость суда.* Суд, как и две другие ветви, должен быть независимым. Иными словами, не допускается вмешательство в деятельность суда кого бы то ни было;

– *соблюдение прав и свобод человека.* Права и свободы даны человеку от рождения, они неотчуждаемы. Речь идет о праве человека на жизнь, свободу, неприкосновенность, безопасность и других правах и свободах;

– *эффективная работа правоохранительных органов.*

Если нарушены права и свободы человека или имеется угроза такого нарушения, на помощь человеку должны прийти правоохранительные органы. Они и должны защитить эти права и свободы;

– *высокий уровень правовой культуры.* Важнейший показатель правовой культуры – уровень правосознания в обществе. Правосознание – это совокупность правовых взглядов, в которых выражено отношение к праву, степень осознания необходимости выполнения требований закона. Правовая культура проявляется в знании действующего законодательства, уважении к праву, соблюдении правовых норм;

– *развитие и совершенствование демократии.* Необходима гарантия политических прав и свобод и постоянное участие народа в управлении государством, чтобы было сформировано развитое гражданское общество.

Место и роль государства в политической системе общества

Понятия «государство» и «политическая система общества» соотносятся как часть и целое. Государство концентрирует в себе все многообразие политических интересов, регулируя явления политической жизни через призму «общеобязательности». Именно в этом качестве государство играет особую роль в политической системе, придавая ей своего рода целостность и устойчивость. Оно выполняет основной объем деятельности по управлению, пользуясь ресурсами общества и упорядочивая его жизнедеятельность.

Государство занимает центральное, ведущее место в политической системе общества, так как оно:

– выступает в качестве единственного официального представителя всего народа, объединяемого в пределах его территориальных границ по признаку гражданства;

– является единственным носителем суверенитета;

– располагает специальным аппаратом (публичной властью), предназначенным для управления обществом;

– имеет «силовые» структуры (вооруженные силы, милицию, службу безопасности и т. п.);

– обладает, как правило, монополией на правотворчество;

– владеет специфическим набором материальных ценностей (государственная собственность, бюджет, валюта и т. д.).

4. Власть и государство

> Власть в самом общем виде представляет собой способность (свойство) некоего субъекта (индивида, коллектива, организации) подчинять себе волю и поведение другого субъекта (индивида, коллектива, организации) в своих собственных интересах или в интересах других лиц.

Власть характеризуется следующими признаками.

1. Власть есть явление *социальное* (общественное).

2. Власть является *атрибутом* (неотъемлемым компонентом) общества на всех этапах его развития. То обстоятельство, что власть выступает постоянным спутником общества, объясняется тем, что общество представляет собой сложноорганизованную систему (социальный организм), которая постоянно нуждается в управлении, т. е. в процессе упорядочения, направленном на поддержание системы в нормальном, работоспособном состоянии – состоянии функционирования.

С точки зрения генезиса (происхождения) именно необходимость управления обществом обусловливает в нем присутствие такого феномена, как власть. Но не наоборот, когда предполагается, что упорядочение социальных процессов стало происходить потому, что в обществе появились власть и ее носители.

Следует отметить, что власть есть средство именно социального управления, поскольку управление может быть не только социальным, но и, в частности, техническим, т. е. управлением технической системой (например, автомобилем). Таким образом, управление – явление более широкое, чем власть, которая представляет собой явление сугубо социальное.

3. Власть может существовать и функционировать лишь *в рамках общественного отношения,* т. е. такого отношения, которое существует между людьми (индивидами, их коллективами, иными социальными образованиями). Не может быть отношения власти между человеком и вещью или между человеком и животным (даже если животное находится в собственности хозяина, и он может распорядиться его судьбой).

4. Осуществление власти всегда представляет собой *интеллектуально-волевой процесс,* когда властный импульс, исходящий от властвующего субъекта, прежде чем детерминировать (обусловить, определить) волю и поведение подвластного, должен быть осознан последним, воспринят его

сознанием. По этой причине не могут быть субъектами отношения власти и подчинения люди с деформациями сознания и воли.

5. Общественные отношения, в рамках которых существует и реализуется власть, являются разновидностью общественных отношений и имеют название *властеотношений.* Властеотношение всегда представляет собой двустороннее отношение, один из субъектов которого является властным (властвующим) субъектом, а другой – подвластным. С точки зрения общесоциальной оба они являются именно субъектами, т. е. людьми, наделенными сознанием и волей, однако в конкретном властеотношении подвластный субъект выступает как объект властного воздействия властвующего субъекта.

6. Важнейшим признаком власти является то, что она *всегда базируется на силе.* Именно наличие силы определяет положение того или иного субъекта в качестве властвующего. Сила власти может иметь различную природу. Это может быть физическая сила, сила оружия (дубины, ружья, атомной бомбы), сила интеллекта, авторитета, убеждения, эстетического воздействия (сила красоты) и т. п.

В связи с этим не следует путать силу с насилием: «авторитет силы» и «сила авторитета» – это все-таки разные вещи. Насилие предполагает воздействие на субъект вопреки его воле, посредством физического принуждения или под угрозой такого принуждения. При этом понятие «принуждение» шире понятия «насилие». Принуждение не всегда связано с насилием: оно может иметь косвенный характер и в своей основе предполагает определенную зависимость воли подвластного от воли властвующего. Однако такую зависимость предполагает и убеждение. Тогда в чем их различие? Думается, характерной особенностью процесса принуждения является то, что подвластный осознает, что под влиянием власти он действует вопреки собственным интересам и ценностным ориентациям. В случае же убеждения подвластный полагает, что предлагаемый властным субъектом вариант поведения отвечает интересам обоих, укладывается в систему ценностей подвластного.

Из-за того, что *власть может иметь место только в сознательно-волевом отношении* и всегда предполагает подчинение воли подвластного воле властвующего субъекта, отсутствие такого подчинения в конкретном отношении означает и отсутствие в этом отношении власти. Другими словами, *сознательное подчинение* является условием наличия власти в данном конкретном отношении над данным конкретным субъектом.

Существуют различные *виды власти.*

Власть можно классифицировать по основаниям. Например, *с точки зрения ее социального уровня* существует:

а) власть в масштабе всего общества;

б) власть внутри того или иного коллектива (организации);

в) власть в отношениях между двумя индивидами.

Власть можно поделить также на *политическую* и *неполитическую. Политической* является та власть, которая способна выступить средством решения политических задач, т. е. средством реализации, защиты интересов социальных групп.

Разновидностями политической власти являются:

– власть *одной социальной группы (общности) над другой* (например, господство одного класса над другим);

– *государственная* власть;

– *партийная,* а также власть иных политических организаций и движений;

– власть *политических лидеров.* Хотя существует точка зрения, что власть государственная и власть политическая – это одно и то же явление, такая позиция вряд ли обоснованна.

Власть внутри той или иной социальной общности (общества, коллектива, организации и др.) в зависимости от способа организации и властвования может быть *демократической* или *недемократической.* Причем это деление касается не только политической власти, но и всякой другой, связанной с управлением коллективами, поскольку демократия может быть и неполитической.

Политическая власть в обществе (прежде всего, это касается государственной власти) может быть *легальной* (законной) и *теневой* (скрытой, невидимой, нелегальной). Носителями последней могут быть неформальные группы в правящей элите, политические секты, мафиозные организации и др. При этом не следует смешивать понятия «легальная власть» и «легитимная власть». Эти понятия хотя и близки, но не тождественны. Легальность характеризует правомерность существования власти с формально-юридической стороны, без ее этической оценки, а легитимность означает признание власти населением, принятие ее в качестве справедливого и политически оправданного явления. Может быть даже так, что государственная власть легальна, но не легитимна.

Среди *неполитических* разновидностей власти можно выделить власть *семейную* (родительскую власть, властные отношения между супругами) как наиболее важную и имеющую давнюю историю.

С точки зрения генетической обусловленности, зависимости в

развитии явлений государственная власть *первична* по отношению к государству. Именно потребность общества (на определенном этапе его развития) во власти с такими свойствами, которые присущи государственной власти, обусловили появление государства. Государство выступает как носитель государственной власти, как та сила, на которую эта власть опирается, поэтому оно должно быть построено таким образом, чтобы иметь возможность сохранять власть с особыми свойствами (признаками), т. е. ту власть, которую и принято именовать государственной.

Государственная власть представляет собой особую разновидность социальной власти.

Согласно одной точке зрения государственная власть – более узкая категория, чем политическая власть, ибо последняя осуществляется не только государством, но и другими звеньями политической системы общества: партиями, общественными организациями и т. п.

Согласно другой точке зрения понятие «политическая власть» тождественно понятию «государственная власть», так как первое исходит от государства и реализуется не иначе, как при его прямом или косвенном участии.

Государственная власть – это публично-политические отношения господства и подчинения между субъектами, опирающиеся на государственное принуждение.

Характерные черты государственной власти:

– распространяется на все общество;

– носит публично-политический характер;

– опирается на государственное принуждение;

– осуществляется специальными лицами (чиновниками, политиками и т. п.);

– имеет систему налогов;

– делит население по территориальному признаку.

Государственная власть *суверенно,* что означает ее *независимость* вовне и *верховенство* внутри страны. Верховенство государственной власти, прежде всего, состоит в том, что она выше власти всех других организаций и общностей страны, все они должны подчиняться власти государства.

Государственная власть *универсальна:* она распространяет свою силу на всю территорию и на все население страны.

Государственная власть обладает прерогативой, т. е. исключительным правом на издание общеобязательных правил поведения -

юридических норм. Во времени государственная власть действует *постоянно и непрерывно.*

Вопросы для повторения

1. Какие теории происхождения государства Вы знаете?
2. Какие исторические типы государства Вы можете назвать?
3. Какие типы государства можно выделить по распределению власти между центром и территориальными единицами?
4. Какие формы государства выделяются по типу политического режима?
5. Назовите функции государства.
6. Какие формы государства выделяются по способу высшей власти?
7. Назовите признаки и атрибуты государства.
8. Что такое государство и что такое суверенитет государства?

Глава II
Образование Русского государства. Становление государственного управления

Ученые не пришли к единому мнению по вопросам образования и развития Древнерусского государства.

Одни считают, что русское государство сформировалось в процессе эволюции славянского общества в результате распада первобытно-общинного хозяйства, появления имущественного неравенства и зарождения классовых отношений.

Другие придерживаются теории появления государственности на Руси извне, в результате призвания варягов.

Один из первых русских историков, монах-летописец Киево-Печерского монастыря Нестор (конец XI – начало XII в.), в «Повести временных лет» рассказывает об образовании в VI в. крупного союза славянских племен в Среднем Приднепровье. Уже в VIII–IX вв. этот союз объединял несколько десятков славянских племен с центром в Киеве и занимал значительную территорию, не уступающую по размеру Византийской империи.

Объясняя появление древнерусского государства, летописец «Повести временных лет» пытался еще в XII в. совместить две версии о его происхождении: южную (идущую от Киева и князя Кия) и северную (идущую от Новгорода). Эти две версии, видоизменившись, остаются в исторической науке и по сей день.

Эти версии объясняются следующим образом.

Из восточных источников известны следующие племенные объединения восточных славян.

Куяба – на землях полян. «Повесть временных лет» содержит предание о княжении Кия со своими братьями Щеком, Хоривом и сестрой Лыбедью в Среднем Поднестровье и об основании города Киева.

Славия – территория в районе озера Ильмень, центром которой был Новгород. Новгородская летопись упоминает старейшину Гостомысла, правившего этим союзом в IX в.

Артания – племенное объединение, территориальное расположение которого не определено. Называются, в частности, Рязань и Чернигов.

Однако эти племенные объединения носили локальный характер и иногда находились в зависимости от других племен. В

«Повести временных лет» отмечается, что северные племена славян (ильменские словене) платили дань варягам, а южные (поляне и их соседи) – хазарам.

В 859 г. новгородцы изгнали варягов «за море», однако это привело к междоусобице между племенами. В этой ситуации, собравшись на совет, новгородцы послали «к варягам, к Руси» сказать: «Земля наша велика и обильна, да наряда (порядка) в ней нет. Да пойдите княжить и володеть нами».

Княжить в Новгороде в 862 г. стал Рюрик, посадив своих братьев: Синеуса – на Белоозере, а Трувора – в Изборске.

Летописный рассказ послужил основанием для появления *норманнской теории* возникновения Древнерусского государства. Эта теория была выдвинута в XVIII в. учеными-иностранцами Российской академии наук. В этот же период появляется антинорманнская теория, первым представителем которой был М. В. Ломоносов.

Норманнскую теорию образования Древнерусского государства в XVIII в. разрабатывали германские ученые А. Шлецер, Г. Байер, Г. Миллер. Сторонниками этой теории были также В. Н. Татищев, Н. М. Карамзин, М. М. Щербатов (XVIII–XIX вв.). Согласно их взглядам, русы, варяги являются норманнами, т. е. германским племенем из Скандинавии.

Сторонники антинорманнской теории М. В. Ломоносов, И. Е. Забелин, Д. И. Иловайский (XVIII – начало XX в.) считали, что рассказ летописи – легенда. Русь – племя не норманнское, их предками являются роксаланы, жившие по берегу Черного моря. Варягов на Руси было мало, и они не могли создать государство.

Свой вклад в разрешение этой проблемы внесли и вспомогательные исторические дисциплины, в частности археология. Многочисленные раскопки на севере страны дали исследователям богатый материал – скандинавский инвентарь, оружие, могильники, схожие со скандинавскими. Присутствие варягов на Руси можно считать доказанным. Современные антинорманнисты стали склоняться к признанию историчности фигуры Рюрика, отождествляя его с Рюриком Ютландским, о котором повествуют скандинавские саги.

Источниковедческие исследования показывают, что с приглашенным князем племенная знать заключила договор, по которому сбор государственных доходов с подвластных территорий оставался за представителями местных верхов. Этот договор и лег, видимо, в основу дальнейших взаимоотношений Новгорода с князем, могущества и независимости новгородского боярства с его крупным корпоративным землевладением и торговлей. К тому же политическое преимущество новгородской

аристократии подкреплялось институтом вечевого строя.

В целом проблема происхождения государства на Руси с момента ее возникновения в историографии никогда не была чисто исторической. В разные времена ее использовали с различными политическими целями.

В XVIII в. немецкие ученые настаивали на неспособности славян самостоятельно создать государство и на превосходстве германских народов, способствовавших развитию славянской государственности. Этот миф был подхвачен германским милитаризмом в XIX и XX вв.

Накануне Великой Отечественной войны с германскими фашистами антинорманнизм был санкционирован государством как единственно научная концепция. Последние годы в исторической науке, более свободной от идеологического давления, существует большое разнообразие научных концепций происхождения Древнерусского государства, в том числе и малосвязанных с варяжской легендой.

Споры норманнистов и антинорманнистов в исторической науке затрагивают в конечном итоге более широкую проблему: может ли государство быть привнесено извне? Может ли государство образоваться путем завоевания или в процессе еще каких-то причин? Для ответа на эти вопросы необходимо рассмотреть некоторые исторические аспекты образования Древнерусского государства.

О древних славянах

Предки славян, так называемые праславяне, принадлежали к народам индоевропейской общности. Из этой общности постепенно выделялись родственные племена, близкие по языку, хозяйственной деятельности и культуре. Приблизительно во II тыс. до н. э. из индоевропейской общности выделились и славянские племена.

Ученые спорят о возможных прародинах славян:

– вислоодерская (XV–XII вв. до н. э.) в междуречье Вислы и Одера;

– бугоднепровская (XV–XII вв. до н. э.) в междуречье Буга и Днепра;

– в «Повести временных лет» говорится о дунайской прародине славян: «Сели славяне по Дунаю, где теперь земля Венгерская и Болгарская. От тех славян разошлись славяне по земле и прозвались именами своими от мест, на которых сели. Так же пришли славяне на реку Днепр и назвались полянами. А другие древлянами, потому что жили в лесах, а иные дреговичами, иные полочанами. Славяне же, которые поселились у озера Ильмень, прозвались своим именем – словене. И построили они город, и назвали его Новгород. А другие славяне назвались северянами. И так разошелся по земле язык славянский».

Много споров возникает и об именовании славян русами.

Первые сведения о русах находят в византийских источниках в связи с их набегами на Константинополь. В 860 г. столица Византии подверглась внезапному нападению языческого народа, пришедшего из Скифии, т. е. с северных берегов Черного моря. Этот народ назывался русь, или рось.

Одни ученые считают, что русы – одно из славянских племен, название которого произошло от реки Рось – притока Днепра. Затем этот этноним перешел на всех восточных славян.

Другие высказывают мысль о том, что русы – не славянское племя. Некоторые древние авторы разделяют славян и русов. «Повесть временных лет» называет одно из племен варягов русью и новгородцев, призвавших варягов-русь, «суть от рода варяжского».

Историки относят обособление восточного славянства от единой славянской общности к VI в. н. э. Накануне образования Древнерусского государства в VIII в. восточнославянские племена занимали обширную территорию. Соседями восточных славян в VIII–IX вв. на западе были балтийские славяне, западные славяне

(поляки, словаки, чехи), а также венгры; на юге – хазары, с конца IX в. – печенеги; на востоке – государство Волжская Болгария и угрофинские племена (мордва, марийцы, мурома, меря).

Хозяйственная деятельность восточных славян основывалась на земледелии, оседлом скотоводстве, охоте, рыболовстве, бортничестве (сбор меда диких пчел). Из зерновых культур выращивались рожь, пшеница, ячмень, просо, из огородных – репа, свекла, редька, капуста.

Системы земледелия были тесно связаны с природно-климатическими условиями. На севере существовала подсечная система земледелия. В первый год деревья подрубали. На второй год высохший лес сжигали и, используя золу как удобрение, сеяли зерно. Через 2–3 года земля истощалась, приходилось переходить на новый участок. На юге господствовала переложная система земледелия: свободные участки просто засевались. Когда через несколько лет земля истощалась, переходили на новые участки.

> Разложение родового строя у восточных славян характеризовалось выделением внутри племен больших патриархальных семей, которые вели совместное хозяйство.

При этом леса, пастбища, охотничьи угодья оставались объектами общего пользования, а освоенные участки пахоты, орудия труда, рабочий скот постепенно приобретали хозяев в лице отдельных семей. Часто три-пять домохозяев селились в общих поселках, где за высокой деревянной оградой стояли бревенчатые жилища.

> Разложение первобытного строя сопровождалось появлением частной собственности, имущественного неравенства.

К VI–VII вв. у восточных славян формирующиеся хозяйственные системы территориально-племенных земледельческих общин складываются в полугосударственные объединения переходного типа, и кровнородственные отношения заменяются территориальными, политическими и военными связями. Объединяющим фактором было и сходство направлений социально-экономического развития восточнославянских племен.

Летопись называет полтора десятка племен, но правильнее было бы назвать эти объединения племенными союзами. Эти союзы включали в себя 120–150 отдельных племен. Каждое племя состояло из большого количества родов.

В VIII–IX вв. у славян преобладала в основном уже соседская община. Низкая производительность хозяйства требовала коллективного труда, а трудности освоения новых земель – контроля над их справедливым распределением. Поэтому община – мир, вервь – приобрела важную роль в хозяйственной жизни древних славян. Соседская община просуществовала в России вплоть до XX в. и оказала влияние на многие исторические процессы.

Община на Руси представляла собой замкнутую социальную систему, призванную организовывать все виды жизнедеятельности человека – трудовую, обрядовую, культурную. Будучи многофункциональной, она опиралась на принципы коллективизма и уравнительности, являлась коллективным собственником земли и угодий. Свою внутреннюю жизнь она организовывала на основе прямой демократии – выборности, коллективном принятии решений и т. д. Община перераспределяла земельные наделы, решала налогово-финансовые вопросы, связанные с обложением податями и их распределением, судебные споры, расследовала преступления и осуществляла наказание за них.

Появление излишков повлекло за собой имущественное расслоение внутри общины. Из общины выделилась родовая знать («лучшие мужи», «нарочитые люди»), имеющая преимущества перед остальными при распределении земель, военной добычи или замещении важных постов жрецов и вождей. Во главе племен и племенных союзов стояли еще избираемые князья. Общинная демократия была достаточно сильна, так как община состояла из свободных общинников. Важнейшие вопросы решались на общинных сходах – вече.

Существовало общеплеменное ополчение – полк, тысяча. Возникла также особая военная организация – дружина. Она делилась на старшую и младшую. Дружинники и князь собирали дань с покоренных иноплеменников. Соплеменники данью еще не облагались. Однако, обогащаясь в результате дележа военной добычи, родовая знать все больше отрывалась от общины.

На рубеже VIII–IX вв. сложилось около полутора десятков племенных союзов – военных объединений. Определились условия для формирования государства как продукта внутреннего развития.

> Государство – продукт сложного и длительного развития политической и социально-экономической структуры общества, не может быть привнесено извне и организовано одним человеком или группой лиц, даже

очень талантливых и мудрых.

Общественный строй и начало формирования государственного управления (IX–X вв.)

После смерти Рюрика при его малолетнем сыне Игоре власть перешла в руки князя Олега, прозванного Вещим. Предпринятый им поход на юг обеспечил освобождение земель северян и радимичей от хазарской дани, объединение двух главных центров восточных славян – Новгородской и Киевской земель, а также территорий, лежащих вдоль пути «из варяг в греки» (от Балтийского, или Варяжского, моря до Черного, или Русского) и его ответвлений. Сформировалось Древнерусское государство – Киевская Русь (882) со столицей в Киеве.

На ранних этапах становления Древнерусского государства общественные отношения характеризовались участием всех членов племенного союза (мужчин) в решении жизненно важных вопросов, всеобщим вооружением населения (народное ополчение), а также народным вече как высшим органом власти.

Сплочение восточных славян вокруг Киева, проходившее в ожесточенной борьбе с внешними врагами, продолжалось и в X в. К середине XI в. Киевская Русь стала могучим и одним из крупнейших государств в Европе.

К этому времени в состав Киевского государства вошли все восточнославянские земли. Древнерусское государство было признано в качестве равного Византийской империи. Предание повествует, что князь Олег, совершивший поход на Константинополь, в знак победы повесил свой щит на воротах Царьграда. Византийский император уплатил Олегу значительную дань и заключил с ним договор (911), предоставлявший русским купцам право беспошлинной торговли и другие привилегии.

После смерти Олега княжил Игорь (912–945). Его правление было долгим и деятельным. В самом начале княжения Игорю пришлось вновь подчинять власти Киева племенной союз древлян, которые отказались платить дань новому князю. Игорь не только нанес поражение древлянам, но и обложил их большей данью, чем Олег. Однако второе столкновение с древлянами закончилось гибелью князя. После сбора дани в 945 г. он с малой дружиной решил собрать ее повторно. Древляне во главе со своим князем Малом перебили малочисленную дружину Игоря и убили самого князя. Жена Игоря Ольга (945–957) сурово отомстила за мужа: собрав большое войско, вместе с малолетним сыном

Святославом она начала войну против древлян.

Едва ли княгиня, взявшая в свои руки верховную княжескую власть в Киеве, руководствовалась только чувством мести за мужа. Безнаказанность древлян пошатнула бы саму княжескую власть. Победив, Ольга вновь обложила данью древлян, но вынуждена была установить ее фиксированный размер. С деятельностью княгини связано становление Древнерусского государства: была введена система сбора податей, зафиксирован размер «уроков» (дани), построена сеть становищ и «погостов» (опорных пунктов для сборщиков дани), которые в дальнейшем послужили основой для развития городов и крепостей. Рассказывая о внутренней политике княгини, летописец ставил Ольге в особую заслугу установление «уроков и погостов».

При княгине Ольге существенно изменились отношения русских князей с Византийской империей. Посетив с официальным посольством константинопольского императора, Ольга приняла христианство, став первой христианской правительницей на Руси. Уровень оказанного княгине Ольге приема (она была принята лично императором Константином Багрянородным, причем принята как равная) ставил Киевскую Русь в один ряд с крупнейшими державами Европы. Н. М. Карамзин писал об Ольге: «Великие князья до времен Ольгиных воевали – она правила государством».

> В IX–X вв. дофеодальный период общественного строя у восточных славян закончился, сформировалась государственная и хозяйственная система Древнерусского государства переходного типа, феодального в своей основе.

Складывались феодальные отношения: феодальная земельная собственность, подчинение мелких производителей господствующим классам, углубление классовой дифференциации и т. д. Господствующее военно-руководящее меньшинство поначалу представляла старая родоплеменная аристократия – вожди, жрецы, старейшины и др. Большую часть населения составляли крестьяне-общинники, постепенно попадающие в зависимость с помощью внеэкономических (захват, насилие) и экономических (кабала, долг) мер. Захваченные в плен обращались в рабов (холопов) и использовались на вспомогательных работах. Однако социальная дифференциация заметно тормозилась устойчивостью соседской общины.

Фактически государственное устройство держалось на договоре между князем и народным собранием, вечевым сходом – вече (от старославянского «вет» – совет), выросшим из традиции

племенных сходов. Постепенно оно приобретало все более формализованные черты: заранее подготовленная «повестка дня», предварительный подбор кандидатов на выборные должности, организационные начала в руках старейшин («старцев градских») и т. д.

Состав вече был довольно демократичным. Все взрослое (мужское) свободное (правоспособное) население города (посада) и прилегающих поселений (слобод) шумным одобрением или возражением принимало большинством голосов важнейшие решения при участии, а порой и под руководством знати. На вече обсуждались такие вопросы, как война и мир, оборона, кандидатуры князей и посадников, земельные и финансовые ресурсы волости, санкционировались денежные сборы, смещались представители администрации и т. д.

В Новгородской и Псковской республиках народное собрание обладало высшей законодательной и судебной властью. Здесь в распоряжении вече находились финансы и земельный фонд. Обязательные атрибуты были представлены вечевым колоколом, созывавшим на народное собрание, и специальным возвышением над площадью – трибуной (степенью). Исполнительные функции возлагались на совет, куда входили «лучшие люди» (городской патриархат, старейшины). Однако уже в XI в. роль вече как практического демократического института начинает ослабевать, сохраняя свою силу лишь в Новгороде, Пскове и некоторых других городах.

Военное устройство

Важную особенность Киевской Руси, сложившуюся вследствие постоянной внешней опасности, прежде всего со стороны степных кочевников, составляло *всеобщее вооружение народа – народное ополчение,* организованное по десятичной системе (сотни, тысячи). В городских центрах существовали тысяцкие – предводители военного городского ополчения. Именно многочисленное народное ополчение, подчинявшееся не князю, а вече, зачастую решало исход сражений.

Оборонительные и наступательные войны, сплачивавшие славян в племенные союзы, выдвигавшие талантливых и смелых племенных вождей и князей, способствовали формированию княжеских дружин. Они составляли основу военной организации государства. Выделяясь из массы рядовых воинов, сравнительно небольшая в количественном отношении дружина представляла собой вооруженный конный отряд. Она разделяла с князем все житейские тяготы, всегда была готова к походам, стремилась своими ратными подвигами прославить князя, а себе – добыть честь и богатства. Дружинники жили на княжеском дворе или вокруг него. В IX–X вв. существовали компактные поселения дружинников.

Дружина, возглавляемая князем, состояла из опытных воинов (мужей) и составляла старшую, «большую», «переднюю» дружину, в значительной степени определявшую политику князя. Младшая дружина была представлена отроками, детьми боярскими. Известно, что боярских и княжеских сыновей уже в трехлетнем возрасте сажали на коня, а с 12 лет отцы брали своих сыновей в походы. Старшая и младшая дружины отличались возрастом ее членов, их знатностью, богатством, влиянием на князя. Из аристократической верхушки дружины выделялись категории бояр.

Взаимные обязательства, связывавшие князя и дружину, фактически составляли основу Древнерусского государства. Князь совещался («думал») с дружиной, принимая важнейшие решения о военных походах, сборе дани, строительстве городов и крепостей и т. д. Старшим дружинникам отводились наиболее почетные и ответственные должности: воевод, тысяцких, сотских и т. д. Князь заботился о содержании – «кормлении» дружины, которая существовала за счет добычи от завоевательных походов, отчислений от дани, судебных сборов и т. д.

Налоги

Военные походы, управление государством, личные потребности княжеского двора и его дружины требовали значительных средств. Существенный вклад в эти поступления вносила система дани, налогов. Ключом к пониманию социально-экономического и общественного строя Древнерусского государства может служить полюдье – сбор дани со всего свободного населения («людей»), хронологически охватывающее конец VIII – первую половину X в., а на ряде территорий и до XII в.

Полюдье было наиболее яркой формой выражения господства и подчинения, осуществления верховного права на землю, установления понятия подданства. «Призванные» князья стали «володеть», т. е. управлять и собирать дань уже не в виде грабежа, а «по праву», по условию, не оставляя, однако, завоевания и грабежей других племен, расширяя тем самым арсенал своих владений.

Собранное в колоссальных размерах богатство (продовольствие, мед, воск, меха и пр.) не только удовлетворяло потребности князя и его дружины. Оно составляло довольно весомую долю древнерусского экспорта. К собранной продукции добавлялись рабы, челядь из пленных или попавших в тяжелую кабалу людей. Грандиозные, хорошо охраняемые военно-торговые экспедиции, проходившие в летнее время, доставляли экспортную часть полюдья по Черному морю в Болгарию, Византию, на Каспий. Русские сухопутные караваны по пути в Индию достигали Багдад.

В дальнейшем внеэкономические формы эксплуатации (дань, полюдье) начали уступать место экономическим, основанным на праве собственности. Складывалась система разнообразных налогов, торговых, судебных и других пошлин. При этом налоги собирались в основном мехами. А мех куницы или белки соответствовал определенной денежной единице. Интересно, что если мех терял свой товарный вид, а княжеский знак на нем сохранялся, то платежеспособность его оставалась неизменной.

Как вид дани появляется феодальная рента – плата за проживание на земле князя. Она имела фиксированный размер и была регулярной.

Сложившееся таким образом государство можно характеризовать как раннефеодальную монархию. Во главе государства стоит князь, во многом зависимый от дружины (нет дружины – нет дани, нет власти). Наследование княжеской власти

еще тесно переплетается с избранием: без поддержки дружины и признания княжеского рода ни один князь княжить не сможет. Аппарат управления не развит, его зачастую заменяет та же дружина князя и его родственники. Дружинники от имени князя творят суд, собирают дань. Им князь раздает земли в управление от своего имени.

Раннефеодальная монархия существует еще параллельно с институтами общинного самоуправления. Власть внутри общины принадлежит совету старейшин, и княжеская власть – власть государственная – носит по отношению к общине внешний характер, не вмешиваясь во внутреннюю жизнь общины.

> Государственная власть по отношению к общине выполняет ограниченное число функций: обороняет от внешних врагов, разбирает наиболее важные споры и конфликты, т. е. творит суд, и в качестве вознаграждения за это взимает дань.

Власть князя еще сильно зависит от общины: община призывает и изгоняет князя, община формирует ополчение для отпора внешним врагам (сами княжеские дружины были немногочисленны). К тому же многочисленная военная дружина требовала большой дани. Призывая князя, общинники прежде всего рассчитывали не на количество воинов, с ним приходящих, а на его полководческий талант. Князь постоянно нуждался в помощи общинного ополчения и при совершении походов на соседние земли или на богатую Византию. С малочисленной княжеской дружиной без общинного ополчения (воевавшего за часть военной добычи) добиться успеха было невозможно.

Вера на Руси

Верили славяне в добрых и злых духов, духов лесов, рек, жилищ. Позднее сложился языческий пантеон богов.

Главными богами были:

Перун – бог грома, покровитель воинов;

Сеарог – бог огня;

Велес – бог богатства, покровитель купцов;

Мокошь – женское божество-покровитель;

Симаргл – бог подземного мира;

Даждьбог, Ярило, Хорос – бог Солнца.

Князь Владимир Святославич предпринял попытку реформировать язычество и создать из множества языческих божеств в разных концах государства единый пантеон. В Киеве были поставлены статуи богов: верховного божества Перуна, Даждьбога, Хороса, Симаргла, Стрибога, Мокоши. Состоялись жертвоприношения, в том числе и людей. Однако попытка объединить различные верования и божества и превратить язычество в государственную религию была неудачной. Язычество регулировало отношения человека с природой, но не человека с властью, и поэтому начало утрачивать свою привлекательность.

В целях укрепления своей власти Владимир в 988–989 гг. провел вторую религиозную реформу.

Перед этим русские посольства посетили разные государства и познакомились с различными вероисповеданиями: иудейством в Хазарин, мусульманством в Волжской Болгарии, католичеством у немцев и православием в Византии. Рассказ летописи о посольствах, видимо, легендарен, но, несомненно, русские были знакомы с основными религиозными культами своих соседей. В качестве новой государственной религии было избрано православие.

До сих пор нет единого мнения историков в вопросе о том, как, когда и откуда Русь приняла христианство. Христиане на Руси были и раньше, хотя годом крещения считается 988 г., когда Владимир в Киеве приказал убрать старых богов и заложить Десятинную церковь. В летописях содержится три версии о крещении самого Владимира. По одной из них, после осады греческого города Корсуни Владимир потребовал у византийских императоров их сестру Анну себе в жены. Однако христианка Анна не захотела идти за язычника,

Владимир согласился креститься, и был крещен в Корсуни. По другим версиям, местом крещения Владимира названы Киев и село Васильево. Само русское христианство сохранило в себе

влияние не только византийское, но и некоторых других вариантов христианства.

Принятие христианства, усилившее великокняжескую власть, способствовало развитию государственности, феодальной идеологии, культуры. Княжеская власть обретала божественное происхождение. Христианская мораль семьи создавала условия для поддержания общественного мира, покорности народа. Феодальная собственность и подчиненность властям освещались церковью. Тесно связанная с государством церковь все более становилась важным элементом политической системы.

Во главе православной церкви стоял митрополит, первоначально назначавшийся из Византии. Князь Ярослав Мудрый способствовал избранию первого митрополита из русских. На соборе церковных деятелей митрополитом был избран Иларион. Все население страны было обязано платить в пользу церкви налог – десятину (десятую часть своих доходов).

Принятие христианства способствовало укреплению власти князя, созданию церковной организации, развитию церковного просвещения и культуры на Руси.

Законодательная система Древнерусского государства

Формированию государственности в Киевской Руси сопутствовало становление и развитие законодательной системы. Исходным ее источником являлись обычаи, традиции, мнения, со хранившиеся со времен первобытности.

Среди наиболее известных ранних памятников русского права:

– Закон русский (видимо, свод устных норм обычного права);

– договоры Руси с Византией 911, 944, 971 гг., относящиеся к международному, торговому, процессуальному и уголовному праву, главным образом в дружинно-купеческой среде;

– церковные уставы X–XI вв., содержащие нормы брачно-семейных отношений, преступлений против нравственности и церкви и др.

Наиболее крупным памятником, подлинным сводом древнерусского права, широко отразившим особенности политического и социально-экономического строя Древнерусского государства, является *Русская Правда.* Поражающий высоким уровнем законотворчества, развитой для своего времени правовой культурой, этот документ действовал до XV в. и состоял из:

– отдельных норм Закона русского;

– Древнейшей Правды, или Правды Ярослава;

– Дополнения к Правде Ярослава (положения о сборщиках судебных штрафов) и пр.;

– Правды Ярославичей (Правды Русской земли, утвержденной сыновьями Ярослава Мудрого);

– Устава Владимира Мономаха, включавшего Устав о резах (процентах), Устав о закупах и др.;

– Пространной Русской Правды.

Первоначальный текст Русской Правды не сохранился, и до нас дошло более ста списков этого документа, включающего три основные редакции; Краткую, Пространную и Сокращенную.

Краткая редакция (Краткая Правда), подготовленная не позднее 1054 г., представляет собой древнейшую редакцию и состоит из Правды Ярослава, Правды Ярославичей, Покона вирного, Урока мостников.

С именем Владимира Мономаха связана Пространная редакция, возникшая не ранее 1113 г. и включившая Суд Ярослава и Устав Владимира Мономаха.

Переработанная Пространная Правда в середине XV в. получила наименование Сокращенной редакции.

Закон предусматривал неравноправие людей, относящихся к разным социальным группам (дружинники, феодалы, сельские общинники, челядь).

Определенные юридические привилегии предусматривались и для таких групп населения, как князья, бояре, княжьи мужи, княжеские тиуны, огнищане (управляющие вотчиной) и т. п. За убийство представителя привилегированного слоя устанавливалась более высокая уголовная ответственность.

К юридически и экономически независимым категориям относились посадские люди (термин появился позже) и смерды общинники, которые платили налоги и несли определенные повинности в пользу государства. Так, свободный смерд-общинник имел право завещать имущество своим детям, но землю – только сыновьям. При отсутствии наследников собственность поступала в общинное владение. Смерд обладал также юридическим правом на защиту своей личности и имущества и нес определенную ответственность за совершенные преступления или проступки.

Наряду со свободными смердами Русская Правда упоминает зависимых людей – закупов, рядовичей и др., обладавших своим хозяйством, но попавших по тем или иным причинам в частичную зависимость от феодала и работавших на вотчинных землях. Так, в Пространной Правде содержится Устав о закупах. Закуп – человек, взявший у феодала какую-либо ценную «купу» (заем) в виде земли или денег, зерна или скота и пр. При этом объем долговой отработки определял сам кредитор. Зачастую закуп работал на феодала лишь за проценты, а взятую в свое время «купу» следовало вернуть полностью. Определенный предел этой кабальной зависимости был положен Владимиром Мономахом.

После восстания 1113 г. устанавливаются пределы допустимых размеров процентов за «купу». Этим законом охранялась личность и имущество закупа. Однако за преступление закуп мог быть обращен в холопа (раба). Подобная участь ожидала его и в случаях неуплаты долга или побега. Так началось закабаление, постепенное закрепощение бывших свободных общинников.

Полный холоп, или «невольничья челядь», не обладал никакой собственностью: все, чем он пользовался, принадлежало господину. Между тем жизнь холопов, составляющих особый обслуживающий персонал княжеского или боярского двора (слуги, воспитатели детей, ремесленники и др.), защищалась более высокими наказаниями.

Русская Правда вносила определенную регламентацию в источники холопства. Среди них – самопродажа в рабство одного человека или всей семьи, женитьба на рабе или рождение от раба, утеря статуса свободного человека при поступлении в услужение без специальной оговорки, совершение тяжкого преступления, бегство закупа от господина и др.

> И все же для Древнерусского государства закрепощение крестьян, прикрепление их к земле и феодалу пока не было характерно.

Весьма дифференцировалась вира (штраф) за убийство или нанесение увечий. Ее размер зависел от категории пострадавшего. 80 гривен (гривна – единица денежного счета, соответствовавшая 50 г серебра) за «лучших людей», 40 – за простого свободного человека, 20 – за нанесение тяжких увечий и т. д. При этом вира поступала в казну, а пострадавший получал денежное вознаграждение. Жизнь зависимых людей ценилась низко: 12 или даже 5 гривен, что вирой не считалось.

При Ярославе Мудром в его «Церковный устав» был введен законодательный акт, регулировавший взаимоотношения княжеской власти и церкви, а также права в области суда, сбора дани и пр. В начале XI в. им утверждается Русская Правда. Самого князя называют царем. Легенда повествует, что митрополит Неофит, вручая греческие дары Константина Мономаха, деда великого князя, венчал Ярослава Мудрого в Киевском соборном храме имперским венцом, назвав царем русским.

Сыновья Ярослава Мудрого в XI в. существенно дополнили и изменили текст Русской Правды, создав так называемую Правду Ярославичей.

В Правде Ярославичей нашло отражение устройство вотчины как формы земельной собственности и организации производства. Ее центр составляли хоромы князя или боярина, дома его приближенных. В статьях упоминаются клети, конюшни, хлева, пашни, луга, орудия труда земледельца и охотника, скотный двор и т. д. Управлял вотчиной огнищанин (княжеский дворецкий). Княжий подъездной занимался сбором налогов. Работой крестьян руководили ратайные (пашенные) и сельские старосты. В вотчине, организованной по принципу самообеспеченности, применялся также труд ремесленников. Есть упоминание и о торге (рынке), и о купеческой торговле.

«Ряд Ярославов» не прекратил княжеских усобиц. Одной из причин были городские общины, достаточно сильные, чтобы влиять на выбор князя. Так, в 1068 г., когда братья Ярославичи – Изяслав, Святослав и Всеволод – потерпели поражение от

половцев, народное вече потребовало от князей выдать оружие для защиты города. Князья отказали, и вече избрало князем киевским их пленника – полоцкого князя Всеслава. Великий князь Изяслав бежал в Польшу и только с помощью поляков смог вернуть себе киевский стол.

В 1097 г. в Любече князья собрались на съезд, желая прекратить междоусобицы и принять меры к охране русской земли от набегов половцев. Вводились новые правила организации власти на Руси. Каждый князь «держал отчину свою». Однако этот принцип не стал непреложным законом, усобицы продолжались.

Князь Владимир Мономах, выделяясь государственностью в политике, силой воли и энергичной деятельностью, провел серьезную переработку Русской Правды. Были внесены дополнения и изменения, в частности, ограничивавшие произвол ростовщиков, определены три случая обращения бедняка в холопа, вводились меры по охране имущественных прав купечества. Ранее отмечалось, что им был введен Устав о закупах, регламентировавший кабально долговые и заемные отношения, отчасти ограждавший личные и имущественные интересы закупов, несколько снижены проценты, взимаемые ростовщиками с бедных горожан и пр.

Владимир Мономах остался в исторической памяти как талантливый правитель государства, все силы положивший на укрепление страны, сохранение ее единства. При нем возрос международный авторитет Руси. Сам князь был внуком византийского императора Константина Мономаха. Легенда связала с его именем появление на Руси «шапки Мономаха» как символа царской власти. Владимиру Мономаху удавалось удерживать под своей властью всю Русскую землю. Последним князем, при котором единство Руси еще держалось, был его сын Мстислав Владимирович (1125–1132). После смерти Мстислава Киевская Русь окончательно распалась на независимые княжества, и начался период раздробленности Русского государства.

Государственное управление Киевской Руси

Киевская Русь управлялась вначале выборным, а позднее наследственным князем.

Сыновья князя размещались в качестве наместников в главных городах и платили отцу дань. Со смертью отца земли разделялись между сыновьями. Поначалу в Киевском государстве руководствовались родовым принципом наследования. Освободившийся престол передавался не старшему сыну, а старшему в роде, т. е. следующему брату отца, а если его не имелось – старшему племяннику. Таким образом, сын мог рассчитывать на наследство только после смерти старших родственников. При этом новый великий князь переселялся в Киев из прежнего своего княжества вместе с дружиной и боярами, а другие князья, в свою очередь, перемещались по старшинству в княжества, ближайшие к Киеву. Нередко этот принцип нарушался, ситуация запутывалась, вызывая непримиримую вражду внутри семьи и жестокие разборки между родственниками.

Так, Владимир Святославич стал князем киевским после продолжительной усобицы своих братьев – Ярополка (князя киевского) и Олега (князя в древлянской земле). После смерти отца Владимир находился в далеком Новгороде, куда никто из старших его братьев идти на княжение не захотел. Узнав об убийстве Ярополком Олега, Владимир, опасаясь за свою жизнь, бежал за море к варягам и вернулся с войском. Он вошел в Киев, брат его Ярополк был убит, и Владимир сел на киевский стол. Именно при Владимире окончательно оформилась система наместничества: княжеские сыновья и старшие дружинники получили в управление крупнейшие центры Руси. Это была своеобразная федерация княжеств, во главе которой стоял князь киевский, вначале носивший восточный титул «каган», а с XI в. – «великий князь».

Великий князь (конязь – предводитель войска, сидящий на коне), будучи военачальником, возглавлял войско и водил его в бой. Решалась насущная проблема защиты окраин государства от степных кочевников. Для этой цели по рекам Десне, Суле, Стугне, Осетру были построены крепости и создана система раннего предупреждения (сигнальные вышки, на которых разжигали костры).

Пространственная и геополитическая ситуация требовала сильной княжеской власти. Великому князю принадлежала верховная законодательная власть. В руках великого князя, являвшегося главой администрации, сосредоточивалась и исполнительная власть, им выполнялись также и судебные функции.

Исследователи отмечают: «Власть общественная первоначально образуется частным путем в кровных обществах. Первоначально в состав власти входят князь, Боярская дума и народное собрание – вече. Приобретение княжеской власти лицами совершается одновременно по наследованию и по избранию. Обычный порядок наследования столов следовал порядку старшинства членов рода; избрание князя происходило при прекращении или неимении княжеского рода. Князь избираем был не только всегда пожизненно, но и с детьми, то есть избрание нового князя каждый раз являлось как бы избранием новой династии.

Кроме наследования и избрания нет других правомерных способов приобретения княжеской власти. Добывание стола и договор между князьями не могут быть признаны таковым. Символами приобретения власти было посажение князя на стол народом. Первоначальное слияние воли князя и воли народа не могло оставаться везде и неизменно; возможны и противоречия между ними. Это привело к необходимости определить точнее власть князя, а в Новгороде – к ограничению этой власти. Средством для того был ряд (договор) с новым князем».

«Князь ведал сношения с другими князьями и государствами, заключал союзы и договоры, объявлял войну и заключал мир. Князь назначал всех чиновников, посадников, тиунов, тысяцких, мытников и других. Эти чиновники ведали полицию, финансовое управление и суд. Князь судил лично и при помощи своих тиунов.

В то время управление не было строго отделено от законодательства, потому что закон служил не только средством управления. От того древнейшие законы издавались самими князьями. Но так как издание новых законов дело очень важное, то князья обыкновенно при издании законов советовались с княжеской думой – княжеским советом. Особые условия древнерусской жизни поставляли князя в необходимость совещаться в делах то с вечем, то с дружиной, то с одними боярами. Выбор советников принадлежал самому князю».

После смерти князя Владимира усобицы возобновились между его сыновьями. Отцовский стол в Киеве занял Святополк, остальные его братья княжили в других городах Руси, становясь все более независимыми от Киева. Стремясь вновь собрать Русь

под единую власть киевского князя, Святополк убивает своих братьев Бориса, Глеба и Святослава, чтобы княжить в их землях.

Княживший в Новгороде сын Владимира – Ярослав еще при жизни отца отказался платить дань Киеву и готовился воевать с ним, собрав в городе варягов. Варяги творили в Новгороде много беззаконий, и новгородцы были недовольны. Однако с началом войны между братьями Ярослав помирился с новгородцами и только благодаря новгородскому войску сел на отцовский престол.

> Постепенно традиция родового наследования стала заменяться принципом отчинности, т. е. передачи престола от отца к сыну.

Это, в свою очередь, вело к определенной отчужденности, разобщенности, недостаточной политической устойчивости государства. Эти тенденции усилились при Ярославе Мудром, который в целях единения страны, сохранения управления внутри одной княжеской семьи, помня о тяжести междоусобиц после смерти своего отца Владимира Красное Солнышко, разделил Русь на пять княжеств по числу сыновей.

Аппарат управления

Княжеская администрация состояла из чиновников, которых можно разбить на две группы. К первой группе принадлежали чиновники, которые относились к органам государственного управления. Вторая группа состояла из личных слуг князя, исполнявших дворцовые обязанности, но в то же время имевших поручения по управлению княжеством.

Во главе первой группы стояли посадники и тысяцкие. Историки отмечают, что «со времени Олега князья, для управления городами, назначают своих дружинников, которые являются под именем мужей при Олеге, посадников, начиная с Ярополка, и наместников с половины XII столетия.

Деятельность посадников и наместников опиралась на особый характер их службы, по которому они, считая себя обязывающими князя своего службою, смотрели на управляемый ими город или область как на законный, признаваемый и князем источник собственного дохода и благополучия. В вознаграждение за эти доходы они должны были представлять собою князя, то есть заботиться о его выгодах и интересах».

Посадник заменял в городе или в целой области князя. Только в том городе, где жил князь, посадника не было. У посадников были свои отроки.

Тысяцкий был начальником земского ополчения, так что подчиненный ему округ назывался тысячей. Этим чиновникам подчинялись печатники, таможенники, мытники и пр.

Во второй группе важнейшие обязанности при княжеском дворе выполняли тиуны – слуги для самых разнообразных поручений по княжескому хозяйству; тиунам поручались и дела по управлению княжеством. С середины XII в. тиун огнищный, или главный ключник, часто назывался дворским, т. е. дворецким. С течением времени из княжих дворовых слуг вышло и еще несколько важных чиновников – ловчие, стольники, окольничие.

Вече собиралось в городах для решения важных государственных дел и с усилением княжеской власти во второй половине XIII в. прекратило свое существование. Обычно в чрезвычайных случаях вече собирал сам князь, его поверенный или те, кто выступал против князя.

Дружина князя играла наиболее значительную роль до начала XII в., когда почти все дружинники стали владельцами

земли – вотчинниками.

Старшая дружина состояла из бояр, мужей, огнищан, младшая – из гридей, отроков и детских, милостников, пасынков и парубков.

Дружина первоначально проживала обособленно на содержании предводителя – князя племенного княжества. В X в. отчетливо прослеживается деление дружины на две основные части – «бояр» и «гридей».

В XI–XII вв. усложняется структура государственного аппарата управления, формируемого из дружинников.

Русская Правда дает широкий перечень лиц княжеской администрации, выполнявшей государственные функции управления и сбора налогов – дани, торговых и судейских пошлин:

– княжий тиун (правитель-наместник князя в городе, занимавшийся делами текущего управления и творивший суд от имени князя);

– мытник (человек, собиравший торговые пошлины);

– вирник (человек, собиравший «виру» – деньги, выплачиваемые преступником в пользу князя за совершение преступления);

– емец (собирал «продажи» – плату в пользу князя, вносимую преступником за кражу), а также выполнял функции управления личным хозяйством князя;

– ключник;

– княжий тиун огнищный, или огнищанин (от слова «огнище» – дом, управитель личным хозяйством князя);

– княжий конюх, конюший, повар, сельский слуга и другие лица в хозяйстве князя.

Рядом с лицами, занятыми в управлении княжеским хозяйством, Русская Правда упоминает тех же лиц в хозяйстве боярском (например, боярский тиун). Социальная принадлежность всех этих людей могла быть разной: это и свободные люди на службе князя, и личнозависимые от него холопы, челядь, рабы, и отпущенные им на волю и посаженные на землю челядины.

Но в целом государственную власть делили между собой князья и самые знатные бояре.

В Киевской Руси во главе княжеского управления стоял совет при князе, составлявшийся из его бояр. Совет этот не носил постоянного названия; отдельное совещание-заседание этого совета иногда именовалось думой.

Название «бояре» происходит от древнерусского слова «боляр» – боец, дружинник. Большинство историков разделяют

бояр X–XI вв. на княжеских (княжих мужей) и земских (старцев градских, потомков родоплеменной знати). Они представляли высший слой общества и были обязаны служить в войске князя, оставаясь полными хозяевами на своей земле.

Хотя Боярская дума как совещательный орган не имела постоянного состава, юридически не была оформлена и созывалась по мере надобности, ее влияние на политику князя было весьма ощутимым. Она принимала участие в решении важнейших государственных вопросов: избрание князя, объявление войны и мира, заключение договоров, издание законов, рассмотрение ряда судебных и финансовых дел и др. Совет символизировал права и автономию вассалов и обладал правом вето.

Младшая дружина, как правило, в совет князя не входила. Но в разрешении важных вопросов тактического характера князь обычно советовался с дружиной в целом.

С появлением у дружинников вотчинных владений совершается решающий шаг к их выходу из дружинной организации. Во второй половине XII–XIV в. на место дружины становится княжеский «двор» – организация лиц, находящихся более или менее постоянно при князе и получивших название «дворяне», или «слуги».

Двор включил в себя часть бывшей «младшей» дружины – отроков и частично детских. Бояре и другая часть детских, ставших вотчинниками, превратились в поземельных вассалов князя; они остались военно-служилой знатью, но перестали быть знатью дружинной.

Исследователи отмечали: «Система местного управления в Московском княжестве называлась системой кормления. Такое наименование она получила потому, что посылавшиеся в город и волости наместники и волостели вместе с их многочисленными административными и судебными агентами (тиунами, доводчиками, надельщиками, праветчиками и др.) имели в виду, главным образом, свои личные интересы, а не государственные дела.

Города и волости давались в „кормление“ боярам и вольным слугам. Права кормленщиков – наместников и волостелей – были очень широкими: они собирали поборы („корм“) с под властного населения, взимали судебные, торговые и свадебные пошлины, вершили суд, выполняли полицейские функции, ведали ремонтом дорог, мостов и другими делами. Кормленщики, как правило, назначались на короткий срок (на один год)».

Существовала и более древняя, чем княжеская, система земского управления: в стольном городе была должность

тысяцкого, которому подчинялись сотские и десятские.

Земское боярство существовало в славянских племенах уже в VII–VIII вв., а возможно, и ранее. Звание боярина имели крупные землевладельцы и известные воины – «сильнейшие люди страны». Земские бояре назывались по именам городов – черниговские, ростовские, суздальские.

В войне и военных походах участвовали княжеская дружи на, отряды княжеских и земских бояр и ополчение, состоявшее из жителей городов и сел. Старшие дружинники – «передние, лепшие мужи» – назывались княжескими боярами. Основную постоянную военную силу князя составляли «отроки», или «детские» младшей дружины.

Высшие места в дворцовом и местном управлении Киевским государством занимали старшие дружинники – думцы князя. Они же назначались княжескими тиунами, конюшими, посадниками, наместниками, тысяцкими и воеводами земских полков. Некоторые должности передавались по наследству. Старшие дружинники имели собственные военные отряды «отроков», подчинявшиеся только им. Младшие дружинники служили при княжеском дворе ключниками, конюхами и управляющими небольшими волостями. Лучшие «отроки», отличившиеся на военной и гражданской службе, переходили в старшую дружину.

В то время любой, даже иностранец мог стать княжеским воином, и из младших дружинников дослужиться до звания княжеского мужа или боярина. Княжеские бояре получали в на граду за службу земли и сближались с земскими. Земские бояре старейших родов постепенно утрачивали свою независимость и обособленное положение, поступали на княжескую службу и, в свою очередь, сближались с княжеским двором. Бояре-землевладельцы в XIII–XIV вв. пользовались большими привилегия ми, практически освобождавшими их вотчины от подчиненности князю и подтверждавшимися особыми княжескими жалованными грамотами. Бояре-вотчинники имели право суда и сбора налогов. В военное время по приказу князя бояре обязаны были со своими дружинами участвовать в боевых действиях. Боярская служба была вольной, обязательной она стала только при Иване III.

Бояре времен раздробленности были вольными слугами князей и в любое время могли отказаться от службы и перейти к другому князю. Такие условия постоянно обеспечивались особыми статьями княжеских договоров: «а боярам и слугам межи нас вольным воля».

В соответствии с правилом, действовавшим до XVI в., при переходе к другому князю бояре сохраняли все права на свои

вотчины. В договоре московского князя Дмитрия Ивановича Донского и тверского князя Михаила Александровича было указано: «А кто бояр и слуг отъехал от нас к тебе или от тебя к нам, а села их в нашей вотчине в Великом княжении, или в твоей вотчине в Твери, в те села нам и тебе не вступатися». При перемене службы боярские вотчины входили в состав земель нового князя. Однако с конца XIV в. ситуация изменилась. В княжеских договорах стало указываться, что вотчина отъехавшего боярина остается у старого князя при сохранении боярином своих прав частной собственности на землю. Боярин мог служить другому князю, но уже не вместе со своими землями.

В удельные времена появились особые княжеские слуги – слуги под дворским – подчиненные дворецкому и владевшие имениями, пожалованными им из дворцовых земель князя. Имения-поместья давались не в собственность, а при условии княжеской службы и отбирались при уходе от князя. Поместье представляло собой деревню или несколько деревень с селом в центре, с пашенной землей, лугами и лесом. Так зарождался слой дворян-помещиков.

Во главе княжеской службы стоял тысяцкий – предводитель земских полков и городского и сельского ополчения.

Главный дворский, или дворецкий, ведал двором и дворцом князя в стольном городе, всеми княжескими землями, контролировал владельцев этих земель, вел все княжеское хозяйство. Ему подчинялись княжеские слуги, дворяне и все дворские, ведавшие дворами и дворцами князя в других городах княжества.

Судебные органы еще не сложились, их функции осуществлял либо сам князь или представитель администрации, либо специальное должностное лицо – вирник и его помощники, проводившие сбор штрафов и пр. Судебными полномочиями обладали также церковные органы и феодалы-вотчинники.

* * *

Таким образом, основными признаками становления Древнерусского государства стали: особая система органов и учреждений, осуществлявших функции государственной власти; право, закрепляющее определенную систему норм, санкционированных государством; определенная территория, на которую распространялась юрисдикция данного государства. В IX-XII вв. сложилось Древнерусское государство – Киевская Русь – государство исторически

переходного типа, как основной институт политической системы классового общества, охраняющий его экономические и социальные структуры.

Вопросы для повторения

1. Назовите этапы становления государственности в Древней Руси.
2. Раскройте механизм государственного управления Киевской Руси.
3. Дайте вашу оценку норманнской теории.
4. Каков вклад великих князей в становление государственности Руси?
5. Расскажите о содержании и значении Русской Правды.
6. Дайте характеристику налоговой системы в Древней Руси.

Глава III
Управление на Руси в период феодальной раздробленности

1. Феодальная раздробленность и особенности государственного управления

Период феодальной раздробленности на Руси охватывает XII–XV вв. Количество самостоятельных княжеств в этот период не было устойчивым из-за разделов и объединения некоторых из них. В середине XII в. насчитывалось 15 крупных и мелких удельных княжеств, накануне ордынского нашествия на Русь (1237–1240) их было около 50, а в XIV в., когда уже начался процесс государственной консолидации, число их приближалось к 250. Наиболее заметную роль в последующем развитии Руси сыграли Киевское, Черниговское, Галицко-Волынское, Полоцкое, Смоленское, Муромско-Рязанское, Владимиро-Суздальское княжества, а также Новгородская земля.

Связанные друг с другом сложной системой сюзеренитета и вассалитета[1] правители и феодальная знать княжеств при всей своей местной самостоятельности были вынуждены признавать старейшинство сильнейшего из своей среды (великого князя), объединявшего их усилия для разрешения вопросов, которые не могли быть решены силами одного княжества или же затрагивали интересы ряда княжеств.

> До середины XII в. таким главой феодальной иерархии в масштабе всей Руси был *киевский князь*. Со второй половины XII в. его роль перешла к *местным великим князьям*.

В результате развития производительных сил старые племенные центры и новые города превратились в экономические и политические центры прилегающих к ним сельских округов. С захватом князьями и боярами общинных земель и вовлечением крестьян в систему феодальной зависимости сложилось и окрепло вотчинное хозяйство. Старая родоплеменная знать превратилась в земских бояр и образовала вместе с другими категориями светских и духовных феодалов корпорации местных земельных собственников.

С утверждением феодальной раздробленности на Руси окончательно восторжествовал *удельный порядок* (удел – княжеское владение). «Князья правили свободным населением своих княжеств как государи и владели их территориями как частные собственники, со всеми правами распоряжения, вытекающими из такой собственности», – отмечал В. О. Ключевский. С прекращением перемещений князей по княжениям

в порядке старшинства общерусские интересы заменяются интересами частными: увеличение своего княжества за счет соседей, раздел его между своими сыновьями и т. д.

С изменением положения князя иным становится и положение остальных слоев населения. Служба у князя для свободного человека всегда была делом добровольным. Теперь бояре и дети боярские получают возможность выбирать, какому князю служить, что было зафиксировано в так называемом праве отъезда. Сохраняя свои земельные владения, они должны были платить дань тому князю, в княжестве которого находились их вотчины.

С XV в. появляется новая форма службы – поместная. *Поместье* – земля, держатель которой должен был нести обязательную службу в пользу князя и не пользоваться правом отъезда. Такое владение называется условным, так как владелец поместья не являлся его собственником в полном объеме. Он владел им во время службы. Князь мог передать поместье другому, отобрать совсем, сохранить владение под условием службы сыновей помещика.

Вся земля княжества делилась на государственную («черную»), дворцовую (принадлежащую лично князю), боярскую (вотчины) и церковную.

На земле проживали свободные общинники, имевшие, так же как и бояре, право перехода от одного землевладельца к другому. Этим правом не пользовались только лично-зависимые люди – пашенные холопы, закупы, челядь.

Причины феодальной раздробленности Руси можно было бы сформулировать следующим образом.

Внутриполитические. Единого русского государства не существовало уже при сыновьях Ярослава Мудрого, и единство поддерживалось во многом благодаря родственным связям и общим интересам обороны от степных кочевников. Движение князей по городам по «Ряду Ярослава» создавало нестабильность.

Решение Любечского съезда ликвидировало это правило, окончательно раздробив государство. Потомков Ярослава больше интересовала не борьба за старшинство, а увеличение собственных владений за счет соседей.

Внешнеполитические. Половецкие набеги на Русь во многом способствовали консолидации русских князей для отражения внешней опасности. Ослабление натиска с юга разрывало союз русских князей, которые в междоусобицах сами не раз приводили на Русь половецкие войска.

Экономические. Господство натурального хозяйства препятствовало установлению прочных связей между регионами,

вело к обособленности их отношений. Становление феодальной вотчины требовало сильной власти на местах, а не в центре. Рост городов, колонизация и развитие новых земель привели к возникновению новых крупных центров Руси, слабо связанных с Киевом.

> Процесс феодального раздробления Руси был обусловлен укреплением власти крупнейших феодалов на местах и зарождением местных административных центров в результате развития производительных сил и повышения уровня сельскохозяйственного производства как следствия более широкого освоения новых земель, роста культуры земледелия и повышения урожайности. Продолжалось отделение ремесел от сельского хозяйства, что, в свою очередь, являлось стимулом для роста новых городов и городского населения.

В этот период князья боролись уже не за власть во всей стране, а за расширение границ своих княжеств за счет соседей. С ростом числа зависимых от феодалов людей использование их труда в вотчинном хозяйстве становилось основой экономической мощи князя-феодала. Он создавал дружину для охраны своей собственности и захвата новых земель. Дружинники также были феодалами, но менее крупными и зависимыми от князя, поскольку получали от своего господина землю или долю княжеских доходов.

В вотчинах крупных феодалов-князей производилось все для них необходимое. Это, с одной стороны, укрепляло их независимость, а с другой – ослабляло влияние великого князя. Ослабление центральной власти привело к тому, что Киевская Русь распалась на ряд суверенных княжеств, ставших со временем вполне сложившимися государствами. Их князья имели все права суверенного государя. Они решали с боярами вопросы внутреннего устройства, объявляли войны, подписывали мир, заключали любые союзы.

В условиях феодальной раздробленности резко возросла *роль общерусских и земельных съездов* (снемов) князей и их вассалов, на которых рассматривались вопросы междукняжеских отношений и заключались соответствующие договоры, обсуждались вопросы организации борьбы с внешними врагами и другие совместные действия. Но попытки князей созывом таких съездов сгладить наиболее отрицательные последствия раздробленности, связать свои местные интересы и вставшие перед ними проблемы общерусского (или общеземельного) масштаба в конечном счете терпели неудачу.

В одних землях княжеская власть смогла подчинить себе местную знать и укрепиться. В Новгородской земле, наоборот, утвердилась феодальная республика, в которой княжеская власть утратила роль главы государства и стала играть подчиненную, преимущественно военно-служебную, роль.

В конце XII – начале XIII в. на Руси определились три основных политических центра, каждый из которых оказывал решающее влияние на политическую жизнь в соседних с ними землях и княжествах:

– для Северо-Восточной и Западной (и в немалой степени для Северо-Западной и Южной) Руси – *Владимиро-Суздалъское княжество;*

– для Южной и Юго-Западной Руси – *Галицко-Волынское княжество;*

– для Северо-Западной Руси – *Новгородская феодальная республика.*

Управление Владимиро-Суздальским княжеством

Владимиро-Суздалъское княжество занимало территорию в междуречье Оки и Волги. Расположенные вдали от мест обитания южных кочевников, эти земли привлекали переселенцев, уходящих из разоренных южных городов. Крупные лесные массивы служили естественной преградой кочевникам, а множество рек – торговыми путями для купцов. Постоянный приток населения способствовал экономическому подъему княжества, укреплялись старые города: Ростов, Суздаль, Владимир, Ярославль. По торговым путям основывались новые города: Нижний Новгород у впадения Оки в Волгу, Звенигород, Переяславль-Залесский, Кострома, Москва, Галич.

Наибольшего усиления княжество достигло при сыне Владимира Мономаха *Юрии Долгоруком* (1125–1157). Его постоянные попытки расширить территорию княжества и сесть на киевский стол увенчались успехом. Под властью ростово-суздальского князя оказались Рязань и Муром, он диктовал свою волю Новгороду Великому. В конце жизни ему удалось стать великим князем киевским.

Сын его *Андрей Боголюбский* (1157–1174) еще при жизни отца бежал из Киева назад во владимирскую землю. После смерти Юрия Долгорукого вновь разгорелась междоусобица между князьями – претендентами на киевский стол. После долгой борьбы в 1169 г. Андрей захватил Киев и подверг его жестокому разорению. «Ставши великим князем, Андрей не поехал на юг, в Киев, стольный город всех прежних великих князей, он остался на

севере в своей прежней волости и оттуда распоряжался делами юга», – отмечал С. М. Соловьев. Значение этого шага велико: «Андрей впервые „оторвал“ старшинство (среди князей) от места (Киева как старшего города)», и центр Руси окончательно переместился с юга на северо-восток. Владимиро-Суздальское княжество становится крупнейшим государством, правители его носят титул великих князей.

Однако Андрею Боголюбскому пришлось вести упорную борьбу с местным боярством. Из богатого боярского Ростова он перенес столицу в небольшой город Владимир-на-Клязьме, где при нем были построены белокаменные Золотые ворота, Успенский собор. Князь был убит в своей резиденции Боголюбово в результате боярского заговора. Во главе заговора стояли бояре Кучковичи, у которых отец Андрея отобрал их имение (Кучково), ставшее впоследствии Москвой.

Брат Андрея – Всеволод Большое Гнездо (прозванный за большое число сыновей) расправился с заговорщиками и окончательно установил в княжестве *монархическую форму правления.* Он пытался подчинить своей власти вольный Новгород, при нем продолжалось строительство в главных городах княжества.

Управление Галицко-Волынским княжеством

Галицко-Волынское княжество также находилось вдали от степных кочевников, занимая северо-восточные склоны Карпат и территорию в междуречье Днестра и Прута. Княжество граничило с Венгрией, Польшей, Чехией, что позволяло вести активную внешнюю торговлю.

Автор «Слова о полку Игореве» дает лестную характеристику Галицкому князю *Ярославу Осмомыслу* (1153–1187). Свое прозвище князь получил за знание восьми иностранных языков.

Волынский князь *Роман Мстиславич* (1170–1205) в 1199 г. присоединил Галицкое княжество к своему, а в 1203 г. захватил Киев и принял титул великого князя. Галицко-Волынское княжество стало крупным территориальным образованием, и даже папа римский предлагал Роману Мстиславичу королевский титул.

Политической особенностью Галицко-Волынского княжества были сильные позиции боярства. «В этом пограничном русском княжестве в 70-х годах XII века обнаружилось явление, подобных которому не видим в остальных волостях русских, именно важное значение бояр, пред которым никнет значение князя», – отмечал С. М. Соловьев. Видимо, под влиянием общения с

могущественной аристократией соседних стран (Польши и Венгрии, где сеймы избирали князей) богатая боярская аристократия стремилась к захвату политической власти. Единственный случай занятия княжеского стола лицом, не принадлежавшим к роду Рюриковичей, произошел именно здесь: боярин Владислав «вокняжился и сел на столе» в Галиче.

Сыну Романа *Даниилу Романовичу* (1221–1264) в течение 25 лет пришлось вести борьбу за свой престол, в которую были вовлечены не только русские, но и венгерские князья. В 1240 г. он занял Киев и объединил Юго-Западную и Киевскую Русь. Но в том же году Киев был сожжен монголо-татарами. Князь был вынужден подчиниться татарам, однако не оставлял надежды на борьбу с ними. С целью устроить крестовый поход против татар Даниил вошел в сношения с папой римским, согласился на союз церквей. В 1255 г. он короновался присланными папой короной и скипетром, но реальной помощи с Запада так и не получил. После его смерти боярская оппозиция вновь начала смуту. Этим воспользовались соседи, и в середине XIV в. великие литовские князья захватили Волынь, а Польша – Галицию.

Управление в Новгородской республике

С точки зрения государственно-правового развития особое место в период феодальной раздробленности принадлежит Нов городской земле.

Новгород Великий расположен по обоим берегам реки Волхов, недалеко от его истока из озера Ильмень. Он разделялся на две стороны (Торговую – на восточном берегу реки и Софийскую – на западном) и на «пять концов». На Софийской стороне находился детинец (новгородский кремль) и в нем кафедральный храм св. Софии – главной святыни Новгородского государства. На Торговой стороне располагались главная рыночная площадь (торг) и так называемый Ярославов двор – место вечевых собраний. Здесь стояла вечевая башня с вечевым колоколом. Вблизи находились торговые дворы иноземцев – готский и немецкий.

Новгород был столицей огромной территории, занимавшей весь север Великой Русской равнины. Из новгородских «пригородов», разбросанных на этом необъятном пространстве, наиболее важными были Псков, Старая Руса, Ладога, Новый Торг, или Торжок.

Основное ядро новгородской территории разделялось на пять земель, которые с конца XV в. назывались пятинами. Далее к северу и северо-востоку шли обширные пространства

новгородских земель, или волостей, простиравшиеся за Урал, до Северного Ледовитого океана.

Развитие этой территории определялось рядом обстоятельств.

1. В период своего расцвета она не знала опустошительных набегов, что позволило развиваться по самобытному пути.

2. Огромные размеры территории республики требовали особых форм управления и образа жизни.

3. При всей самобытности Новгородской земли она являлась частью Руси и не отделяла себя от ее проблем.

Во главе новгородского общества (городского и сельского) стоял сильный, влиятельный и богатый класс феодалов, владевших землей, лесами, водными угодьями. Его можно разделить на две группы: духовные феодалы – *высшие духовные иерархи,* источниками доходов которых были земля и покровительство торговле; *светские феодалы – бояре, житьи люди* – новгородские домовладельцы и землевладельцы средней руки, а также *своеземцы* – мелкие земельные собственники. В большинстве случаев они формировались в результате разорения житьих людей, распада земельной собственности городской общины или покупки небольших земельных участков у крестьян, вышедших из сельской общины.

Важной особенностью Новгорода было отсутствие княжеского домена и наличие земельных владений городской общины.

В новгородском боярстве выделялись две группы – крупные землевладельцы, потомки родоплеменной знати, и бояре – члены городской общины, что определяло благодаря имущественному положению их важную роль в политической жизни республики.

В составе городского населения следует выделить купцов, ремесленников, «молодших людей». Наиболее влиятельным из них был многочисленный и деятельный слой купцов, производивших торговые операции с иноземцами и русскими. Высший разряд новгородского купечества составляло купеческое общество при церкви св. Иоанна Предтечи. Согласно учредительной грамоте этого общества «кто хочет в купечество ложиться в Иванское, должен сделать вступительный вклад в размере 50 гривен (фунтов) серебра».

Ниже купцов на социальной лестнице стояла масса городского населения, так называемые черные люди – мелкие ремесленники и наемные рабочие (плотники, каменщики, гончары, кузнецы и т. д.).

Все слои свободного городского населения пользовались одинаковыми гражданскими и политическими правами и, принимая участие в вечевых собраниях, образовывали

политическую общину, которой юридически принадлежала верховная власть во всем Новгородском государстве.

Свободное сельское население делилось на две категории.

К первой относились землевладельцы-собственники *(земцы),* которые иногда объединялись в товарищества или артели для совместной землевладельческой и промышленной эксплуатации своих земель и разных угодий, – так называемые *сябры,* или складчики. Ко второй категории относились *смерды,* которые жили на государственных землях Великого Новгорода, а также на землях церкви и частных собственников.

Сельское население объединялось в особые общины, носившие название погостов. Крестьяне были лично свободны и имели право переходить от одних землевладельцев к другим. В погостах существовало самоуправление. Народ собирался на сход (преимущественно по воскресным дням) к церкви своего погоста. Здесь выбирали старост, решали вопросы сбора и расклада податей, исполнения повинностей, обсуждали свои нужды и творили суд.

Низшую ступень социальной лестницы в новгородской земле занимали холопы, которые были слугами в боярских дворах и рабочими в крупных боярских вотчинах.

В X–XI вв. Новгород находился под властью киевских князей, которые держали в нем своего наместника (обычно одного из своих сыновей) и которым Новгород до времени Ярослава Мудрого платил дань наравне с другими русскими землями. Однако уже при Ярославе в отношении Новгорода к великому князю киевскому произошла существенная перемена. Покидая Новгород, Ярослав дал новгородцам «грамоту», которая определяла их отношение к великому князю. Согласно этой грамоте Ярослав предоставил Новгороду определенные права и привилегии.

В результате разделения Руси в XI–XII вв. Новгороду представилась возможность приглашать к себе того из князей, который был ему «люб». С этого времени в летописях можно найти многочисленные известия о том, что новгородцы «изгнаша», «выгнаша» или «выслаша» от себя какого-то князя, к себе «позваша», «прияша» или «посадиша» другого.

С конца XIII в. вся полнота власти в Новгороде, а также в отделившемся от него Пскове перешла к республиканским органам. В XIV–XV вв. в Новгороде и Пскове оформляется развитый административный и судебный бюрократический аппарат, создаются свои правовые кодексы – *Новгородская и Псковская судные грамоты.*

Определяющим в эволюции политического строя в Новгороде

было усиление его боярско-олигархического характера. Родовитое новгородское боярство консолидируется в замкнутую правящую касту, не допускавшую в свою среду и к власти даже представителей меньших бояр – богатых, но не родовитых феодалов-землевладельцев (житьих людей).

Узурпация боярством республиканских органов власти на протяжении XIV–XV вв. выразилась прежде всего в резком увеличении числа посадников (с одного – в XII–XIII вв., до 34–36 – во второй половине XV в.), представлявших исключительно боярскую знать пяти городских концов и составивших вместе с другими высшими должностными лицами (архиепископом, тысяцким, кончанскими старостами) новгородский сенат – *Совет господ,* боярское правительство республики.

Князь. Князь был нужен Новгороду главным образом как предводитель войска. Но, предоставляя князю командование вооруженными силами, новгородцы не позволяли ему самостоятельно вести дела внешней политики и начинать войну без согласия веча. Новгородцы требовали от своего князя присяги в том, что он будет нерушимо соблюдать их права и вольности.

Приглашая нового князя, Новгород заключал с ним договор, точно определявший его права и обязанности. До нас дошел ряд таких договоров, первый из которых относится к 1265 г.

При этом вся местная администрация назначалась из новгородцев, а не из княжьих мужей. Новгородцы следили за тем, чтобы князь со своей дружиной не вмешивался во внутреннюю жизнь новгородского общества и не сделался бы в нем влиятельной силой. Он со своим двором должен был проживать за чертой города, на Городище. Ему и его людям запрещалось принимать кого-либо из новгородцев в личную зависимость, а также приобретать земельную собственность во владениях Великого Новгорода.

Вече. Господин Великий Новгород разделялся на «концы», «сотни» и «улицы», и все эти деления представляли собой самоуправляемые общины. Они имели свои веча и выбирали для управления представительства сотских, а также кончанских и улицких старост. Союз этих местных общин и составлял Великий Новгород, а его воля выражалась в общем вече города. Вече созывалось не в определенные сроки, а лишь в том случае, когда в этом возникала необходимость. И князь, и посадник, и любая группа граждан могли созвать вече. На вечевую площадь собирались все свободные новгородцы, все имели одинаковое право голоса. Иногда в вече принимали участие жители новгородских пригородов.

Компетенция новгородского веча была всеобъемлющей. Оно

принимало законы и правила. В частности, на вече в 1471 г. был принят и утвержден новгородский судебник, или так называемая Судная грамота.

Вече имело свою канцелярию (вечевую избу), во главе которой стоял вечевой дьяк – секретарь. Постановления или приговоры веча записывались и скреплялись печатями господина Великого Новгорода (так называемые вечевые грамоты). Грамоты писались от имени всего Новгорода – его правительства и народа.

Большое новгородское вече обычно собиралось на торговой стороне, на Ярославовом дворе. Собиравшаяся здесь огромная толпа не всегда соблюдала порядок и благочиние. Решение определялось на глаз, лучше сказать, на слух, скорее, по силе криков, чем по большинству голосов. В случае разногласий на вече возникали шумные споры, иногда драки, и «осилившая» сторона признавалась большинством. Иногда собирались два веча: одно – на торговой, другое – на Софийской стороне. Некоторые участники являлись «в доспехах», т. е. вооруженными, и споры между враждебными партиями доходили иногда до столкновений на мосту через Волхов.

Во главе новгородской администрации стояли степенный *посадник* и степенный *тысяцкий.*

Суд распределялся новгородским владыкой между княжеским наместником, посадником и тысяцким. В частности, тысяцкий вместе с коллегией трех старост от «житьих людей» и двух старост от купцов должен был «управливати всякие дела» купечества и «суд торговый». В надлежащих случаях действовал совместный суд разных инстанций.

Для «пересуда», т. е. для пересмотра дел, решенных в первой инстанции, существовала коллегия из 10 «докладчиков», по одному боярину и представителю от каждого «конца». Для исполнительных, судебных и административно-полицейских действий высшая администрация имела в своем распоряжении ряд низших агентов: приставов, подвойских, позовников, изветников, биричей.

Многолюдная вечевая толпа, конечно, не могла обстоятельно обсуждать подробности управления или отдельные статьи законов и договоров. Она могла только принимать или отвергать готовые доклады высшей администрации. Для предварительной же разработки необходимых мероприятий и для подготовки докладов в Новгороде существовал особый правительственный совет, или Совет господ. Он состоял из степенных посадника и тысяцкого, кончанских старост, сотских и старых (т. е. бывших) посадников и тысяцких, архиепископа. Совет, в который входили верхи новгородского боярства, имел большое влияние в

политической жизни Новгорода и часто решал вопросы, подлежащие решению веча. Это была скрытая, но очень деятельная система новгородского правления.

В областном управлении Новгородского государства существовала двойственность начал централизации и местной автономии. Из Новгорода назначались посадники в пригороды. Судебные учреждения старшего города служили высшей инстанцией для жителей пригородов. Пригороды и все новгородские волости должны были платить дань господину Великому Новгороду.

Церковь. Во главе новгородской церкви стоял владыка (архиепископ) Великого Новгорода и Пскова. Начиная с 1156 г. кандидат на архиепископскую кафедру выбирается новгородским вечем, и затем утверждается митрополитом всея Руси. В XIII–XIV вв. в Новгороде устанавливается своеобразный порядок избрания владыки: вече избирало трех кандидатов, затем три записки с их именами клали на престол в кафедральном храме св. Софии, и жребий решал, кому быть архиепископом. Архиепископ был не только главой новгородской церкви, но и имел огромное влияние на политическую и социальную жизнь Великого Новгорода.

Таким образом, феодальная раздробленность стала объективной, новой политической формой организации общества. Во многих сферах общественной жизни наблюдалось развитие по восходящей линии. Освоение новых земель сопровождалось повышением культуры земледелия, развитием хлебопашества, ремесла, производством оружия, изделий из различных материалов (серебра, эмали, керамики и т. д.). Развитие ремесла сопровождалось бурным ростом городов, зарождением мелкотоварного производства, развитием местных рынков.

В политической сфере новый наследственный порядок власти сделал ее более устойчивой, а децентрализация позволила лучше приспособить политическое устройство земель к местным условиям. В одних землях великокняжеская власть установилась в монархической форме (Владимиро-Суздальское, Галицко-Волынское княжества), другие стали боярскими феодальными республиками (Новгородская, Псковская).

2. Управление на Руси в период монголо-татарского нашествия

Образование государства у монголов

С конца XII в. у монгольских племен, кочевавших в Центральной Азии, начался процесс разложения родоплеменного строя и зарождения феодальных отношений. Исследователи считают, что у этих племен складывался особый тип *кочевого феодализма* с феодальной собственностью не на землю, а на стада и пастбища. Из родовой общины выделилась родоплеменная знать, *нойоны,* окруженная дружинниками, *нукерами.* В результате характерной для становления государственности борьбы за власть победу одержал *Темучин.* На съезде нойонов (курултае) в 1206 г. он был избран единым вождем монгольских племен и получил имя *Чингисхан* (1206–1227).

Чингисхан укрепил издавна существовавшую у монголов военную организацию.

Войско делилось на десятки, десятки объединялись в сотни, сотни – в тысячи, 10 тыс. составляли один тумен, по-русски – тьма. Каждый десяток был связан круговой порукой: в случае дезертирства одного казнили десятерых. Это создавало в армии железную

дисциплину. Войско было конным и обладало большой мобильностью.

Завоевательные походы

1215 г. – Завоевали Северный Китай и взяли его столицу Пекин. Монголы взяли на вооружение технические достижения китайцев – стенобитные орудия, порох

1218 г. – Частично завоевана Корея, окончательно – в 1279 г.

1219 г. – Началось завоевание Средней Азии. Богатые земледельческие районы с древнейшей системой орошения были разорены и превратились в пастбища

1221–1223 гг. – Вторжение в Иран и Закавказье, далее татары прошли по берегу Каспийского моря и

оказались у границ Руси

31 мая 1223 г. объединенные русско-половецкие войска встретили татар на реке Калке. Отсутствие сплоченности князей, единого командования и внутренние распри привели к поражению русско-половецких войск. Победители устроили пир, положив доски на пленных князей.

После смерти Чингисхана его держава начала распадаться на *улусы* (отдельные земли), в которых правили его потомки. В середине XIII в. один из внуков Чингисхана перенес свою столицу в Пекин, основав новую династию китайских императоров. Другой внук, Хулагу, правил территорией Ирана и частью Средней Азии, основав там династию Хулагуидов. Внук Чингисхана *Батый* получил в улус все земли на западе, «куда только ступит нога монгольского коня», и начал новый завоевательный поход на Русь.

Походы на Русь

1236 г. – Монголо-татары завоевали Волжскую Болгарию и подошли к русской границе

1237 г. – Вторгшись в русские земли, монголы осадили *Рязань*. Владимирский и черниговский князья не пришли на помощь рязанскому князю. Город был взят и полностью разорен. Рязань больше не возродилась на старом месте

1238 г. – Крупное сражение произошло у Коломны и закончилось поражением русских войск. Был осажден и после упорного сопротивления горожан взят Владимир

1239 г. – Монголы не дошли до *Новгорода* всего лишь 100 км и повернули на юг. Причинами тому были и болотистая новгородская местность, и сильное сопротивление русских городов, а следовательно, и усталость монгольского войска

1240 г. – Монголы осадили и почти полностью разрушили *Киев*. От богатой столицы княжества осталось пепелище с несколькими уцелевшими домами. Разорению подверглось *Галицко-Волынское княжество*

1242 г. – Монголы вторглись в *Польшу, Венгрию, Чехию, Балканские страны*

Система управления Золотой Орды завоеванными

землями

Государство Золотая Орда занимало огромную территорию от Дуная до Иртыша со столицей в городе Сарай на Волге. Оно состояло из полусамостоятельных улусов, объединенных под властью одного хана. Улусы управлялись, как правило, его родственниками. Расцвет Золотой Орды в период правления хана Узбека (1313–1342) был недолог. Непрочность государственного образования и связей между обширными территориями монгольской империи привели в XV в. к распаду Золотой Орды на несколько отдельных ханств: в 1438 г. выделилось Казанское ханство, в 1443 г. – Крымское, в середине XV в. – Астраханское, в конце XV в. – Сибирское.

Кочевники-монголы не смогли фактически включить в свое государство, названное Золотой Ордой, Русь, земледельческую страну, значительно превосходящую Орду по уровню экономического и политического развития. После упорного сопротивления попыткам татар насадить на Руси собственную администрацию русские земли оказались на особом положении среди других улусов Золотой Орды.

В русском государстве сложилась *новая политическая система.*

Верховным правителем для русских князей являлся хан Золотой Орды. Русские князья, попавшие в вассальную зависимость от хана, вынуждены были получать от него разрешение княжить – ярлык на княжение. Хан являлся для них и верховным судьей. Только в XIV в. право судить русских князей было передано старшему – великому князю московскому.

Главной формой зависимости стал *«ордынский выход» – дань.* Для сбора «выхода» татарами была проведена перепись населения («число») и назначены особые чиновники *(баскаки)* с вооруженной охраной. «Великий баскак» имел резиденцию во Владимире. Сильное сопротивление русских при проведении переписи и при последующем сборе дани, убийства баскаков вынудили хана передать сбор дани в руки русских князей.

Размер дани был весьма значителен: по подсчетам исследователей, ежегодный «выход» с домохозяйства приравнивался к годовому заработку ремесленника в городе (крестьянин в деревне столько заработать не мог). Выплачивать такую дань полностью было невозможно. Невыплата же дани нередко влекла за собой разорение от грабительских набегов татарских войск. От выплаты дани татары освободили только

духовенство.

Тяжелая дань и постоянные ордынские набеги надолго затормозили экономическое развитие русских земель.

Монголо-татары старались открыто не посягать на православную веру, хотя и часто разрушали церкви во время набегов. В какой-то мере они были терпимы к любой вере, и у себя в Золотой Орде не мешали отправлению любых религиозных обрядов. Не без основания ордынцы нередко считали русское духовенство своим союзником.

Во-первых, русская церковь боролась против влияния католичества, а папа был врагом Золотой Орды.

Во-вторых, церковь на Руси в начальный период ига поддерживала князей, выступавших за сосуществование с Ордой.

Ордынцы освобождали русское духовенство от дани и снабжали служителей церкви охранными грамотами на церковное имущество. Духовенство освобождалось от повинностей, ограждалось от оскорблений и посягательств с чьей бы то ни было стороны.

Епископы и митрополиты были частыми гостями в столице Орды. Там их встречали с почетом и нередко не только принимали от них подарки, но и одаривали сами. Как правило, в спорах между князьями и епископами власти Орды были на стороне последних, ибо церковные деятели убеждали народ не противиться поработителям, покорно сносить их ярмо и платить любую дань и пошлины.

Итоги монголо-татарского нашествия

1. Западная Европа была спасена от монголо-татарского ига ценой героического сопротивления русских княжеств.

2. Резко сократилось население Руси. Много народу было убито или уведено в рабство. Из 74 древнерусских городов, известных археологам по раскопкам, более 30 были полностью разорены нашествиями.

3. Крестьянское население пострадало в меньшей степени, чем горожане, так как очагами сопротивления были в основном городские крепости. Гибель городских ремесленников привела к утере целых профессий и ремесел, например стеклоделия. Замедлилось экономическое развитие Руси.

4. Гибель князей и дружинников – профессиональных воинов – надолго замедлила социальное развитие. Светское феодальное землевладение начало восстанавливаться уже после нашествия.

3. Развитие государственного управления на Руси в XIV–XV вв.

Сложившийся в XII–XIII вв. политический строй русских княжеств не претерпел в XIV–XV вв. каких-либо существенных изменений. Удельным князьям как верховным собственникам всей земли в княжествах принадлежала высшая судебная и административная власть над населением княжества. В делах управления князья опирались на поддержку своих вассалов, виднейшие представители которых входили в состав особого совещательного органа при князьях – *Боярскую думу*. «Думцами» князя были также представители местной высшей церковной иерархии и должностные лица из системы дворцового управления. Влиятельнейшим среди «думцев» был *тысяцкий,* возглавлявший городское ополчение. Городами и волостями управляли на принципах «кормления» *наместники* и *волостели,* наделенные судебными и административными правами в отношении «черного» тяглого населения городов и деревень, волостей. Население феодальных вотчин было подсудно землевладельцам, обладавшим иммунитетными правами, полнота которых зависела от положения землевладельцев в системе феодальной иерархии.

С XIV в. на Руси начинается процесс объединения земель в единое государство, что требовалось для освобождения от монголо-татар.

Общим в политике князей в период государственной централизации стало стремление к ограничению иммунитетных прав феодалов. Суд по делам о «душегубстве», разбое и «татьбе» (воровстве) из иммунитетных прав исключался и вершился самим князем или его ближайшим доверенным лицом. Обычно князь вершил и все дела, связанные с правами на владение землей.

Наиболее развитым было управление домениальными (дворцовыми) княжескими землями и хозяйством. Во главе дворцовой администрации стоял *дворецкий* (дворский), в ведении которого находились дворцовые слуги (слуги под дворским), выполнявшие различные функции в системе дворцового управления, управлявшие *путями* – отдельными отраслями княжеского хозяйства (конюшие, стольники, чашничие, ловчие, сокольничие). Княжеской казной и архивом ведали *казначеи* и *печатник.*

С возрастанием объема письменной документации в суде, дипломатии и т. д. при дворах князей начал складываться штат

дьяков и подьячих, занимавшихся делопроизводством и составивших впоследствии основу приказной бюрократии. Характерной чертой управления в княжествах в XIII–XV вв. было соединение дворцового управления с государственным.

В управлении Новгородом архиепископ фактически возглавлял Совет господ, его наместники осуществляли управление рядом новгородских областей. Помимо подведомственной архиепископу обширной сферы церковного суда в его ведение перешли многие дела, ранее подсудные князю, среди которых важнейшее значение имели дела, связанные с поземельными отношениями, торговыми операциями.

Вместе с боярством новгородское духовенство выступало решительным противником объединительной политики московских князей и было готово во имя своих местных интересов пойти на сговор с правителями Великого княжества Литовского, осуществлявшего в XIV–XV вв. натиск на русские земли.

Усиление феодального гнета, самоуправство бояр в судах вызывали острые вспышки антибоярских восстаний. Создание олигархических форм правления, ликвидировавших, по существу, демократические черты вечевой организации управления в Новгороде, антинациональная политика бояр в их борьбе с Москвой лишали их поддержки новгородской бедноты, которую бояре имели в период борьбы за независимость Новгорода.

Государственно-политический строй Псковской феодальной республики в своих основных чертах был близок к политическому строю Новгорода. Псков обособился от Новгорода во второй половине XIII в., но только в 1348 г. по Болотовскому договору Новгород признал свой бывший пригород «младшим братом».

Вместе с хозяйственным разорением и упадком русских земель после монгольского нашествия усилилось и их феодальное дробление. Так, только в сравнительно небольшом Ярославском княжестве в первой половине XV в. насчитывалось до 20 княжеских «уделов-волостей». Некоторые из них были совсем карликовыми, но их правители в пределах своих «отчин» обладали всеми правами суверенных государей. Особенно много таких уделов-княжеств было в Верхнем Поволжье, в бассейне рек Шексны, Мологи, а также в Муромо-Рязанской, Смоленской, Черниговской и других землях.

Верховная власть над всеми землями в Северо-Восточной Руси формально принадлежала великому князю владимирскому, что закреплялось выдаваемыми золотоордынскими ханами ярлыками на «великое княжение» По мере усиления других княжеств значение Владимира как стольного города всей Северо-Восточной Руси падает. После смерти *Александра Невского* (1220–

1263), которому еще удавалось удерживать в повиновении удельных князей и Новгород, великокняжеский титул превращается в объект ожесточенного соперничества между князьями, чему способствовала и политика правителей Золотой Орды. С конца XIII в. князья, получавшие *ярлыки* на великое княжение, оставались жить в столицах своих княжеств.

В XIV в. в отдельных землях Северо-Восточной Руси складываются свои «великие княжения», правители которых, оставаясь формально вассалами великого князя владимирского, были, в свою очередь, верховными правителями для крупных и мелких феодалов из их собственных княжеств – удельных князей, бояр, дворян, обязанных им военной службой и другими вассальными обязательствами.

Межкняжеские договоры, носившие в основном характер двустороннего соглашения великого князя со своим вассалом (или не сколькими вассалами), постепенно вытесняли распространенную ранее практику созыва общерусских, или общеземельных, съездов *(снемов)* князей и вассалов. В договорных грамотах князей определялись условия и объем вассальной службы, границы княжеских владений, условия разрешения земельных и иных споров, торговых отношений между княжествами и т. д. Значительное место в договорных грамотах отводилось вопросам, связанным с крестьянскими переходами из одного княжества в другое, беглыми холопами, борьбой с разбойниками.

Вершину феодальной иерархии составляли *великие князья,* титул которых соединялся с понятием верховного сюзерена.

Вторую ступень составляли их вассалы – *удельные князья,* обладавшие правами суверенных государей в пределах своих княжеств.

Третью ступень занимали княжеские вассалы из числа крупнейших феодалов-землевладельцев княжества – *бояре и служилые князья,* потерявшие права удельных. Термин «боярин», прилагавшийся ко всякому знатному богатому землевладельцу, постепенно стал получать значение высшего придворного чина, участника совещательного при князе совета (Боярской думы): бояре различались великие и введенные.

Низший слой феодальной иерархии составляли слуги, мелкие служилые феодалы, владевшие землями на вотчинном и условном феодальном держании. Слуги входили в основной контингент княжеской и боярской администрации, несли военную службу. В XIV–XV вв. для обозначения таких слуг вводятся в обиход новые термины «дворяне» и «дети боярские».

Многоступенчатая, со сложными внутренними взаимосвязями

феодальная иерархия представляла собой в период феодальной раздробленности форму организации, обеспечивавшей феодалам защиту их интересов, вовлечение в феодальную зависимость и удержание в подчинении массы крестьянства и горожан.

Начало объединения Руси под властью московских князей

На протяжении всего периода феодальной раздробленности политическое лидерство поочередно принадлежало многим русским княжествам, но в конечном итоге Москва возглавила и завершила процесс создания единого централизованного Русского государства.

Первое упоминание Москвы в летописи 1147 г. относится к маленькому городку на окраине Ростово-Суздальской земли, куда князь Юрий Долгорукий пригласил на пир своего союзника, князя Святослава Ольговича. После смерти Александра Невского Москва досталась его младшему сыну Даниилу. С этого времени Москва стала набирать силу, чему способствовали многие причины.

Экономические причины

– Москва имела выгодное географическое положение. Она оказалась на перекрестке важных торговых путей, что дало ее князьям важные экономические преимущества и доходы от торговли. Князья имели возможность расширять свои владения посредством покупки земель, а также обладали средствами для борьбы за ярлык на великое княжение.

– Ярлык на великое княжение давал князю право собирать дань в пользу Орды со всех младших князей. Часть дани оседала в казне великого князя.

– Всячески расширяя свои владения покупкой и захватом новых земель, князья увеличивали как размеры своего княжества, так и количество податей с населения. Территориальное расширение шло параллельно с ростом политического влияния.

Внутриполитические причины

– *Политическое лидерство в русских землях.* Успешная политика московских князей в борьбе с противниками за ярлык закрепила их политическое главенство в Северо-Восточной Руси.

– *Выгоды московской службы.* Благодаря богатству и новоприобретенным землям московские князья имели возможность хорошо награждать своих слуг. В Москву из всех княжеств потянулись «слуги вольные» бояре и дети боярские. Этот слой стал надежной опорой для московских князей.

– *Поддержка церкви.* Перенесение митрополичьей кафедры из Владимира в Москву ставило город в особое положение среди других русских городов, а московского князя церковь наделяла постоянным благословением во всех его начинаниях.

Внешнеполитические причины

Миграция населения. Спасаясь от регулярных набегов монголо-татар, население уходило из пограничных княжеств на запад, в московские и тверские земли. Приток населения был постоянным. «В Москву, как в центральный водоем, со всех краев русской земли, угрожаемых внешними врагами, стекались на родные силы», – отмечал В. О. Ключевский.

Политика ордынских ханов не предусматривала усиления одного княжества на Руси. Но московские князья умело пользовались династическими распрями Чингисидов в Орде.

Став со временем во главе военного союза против монголо-татар, московские князья удерживали политическое лидерство и во внутренней политике.

Среди причин возвышения Москвы исследователи не раз выделяли *субъективный фактор – политику московских князей.* В своих претензиях на великокняжеский престол представители младшей ветви рода могли рассчитывать не на формальное старшинство, а только на свои собственные силы и способности – дипломатичность, изворотливость, умение приспосабливаться и использовать в своих интересах власть татарского хана и его военные силы.

Даниил Александрович, младший сын Александра Невского, стал родоначальником московского княжеского дома. Его сын *Иван Данилович Калита* (1325–1340) повел борьбу с тверскими князьями за ханский ярлык в обход старшинства. Использовав восстание в Твери против монголо-татар в 1327 г. в свою пользу, Иван Данилович зарекомендовал себя верным вассалом ордынских ханов, разгромив Тверское княжество с помощью татарского отряда. Тверские князья перестали быть соперниками московских князей в борьбе за ярлык.

Получив ярлык на великое княжение, Иван Калита много раз бывал в Орде. В результате его гибкой политики татарские набеги

на Русь практически прекратились. Для Руси это была необходимая передышка, позволившая поднять разрушенное набегами хозяйство, накопить силы для борьбы. Калита получил право сбора ордынской дани с остальных русских княжеств. Эти денежные средства позволили ему, не прибегая к оружию, расширить территорию своего княжества путем покупки земель. Великий князь добивался тесного союза с церковью. По настоянию митрополита Петра на средства князя в Москве строились новые каменные церкви. Митрополит

Петр подолгу жил в Москве, в ней же умер и был похоронен в Успенском соборе. Его преемник митрополит Феогност окончательно поселился в Москве; таким образом, митрополичий стол переместился из Владимира в Москву.

Оценивая политику Ивана Калиты, можно отметить две основные противоречивые стороны его деятельности.

1. Иван Калита – первый собиратель русских земель. Его многочисленные «купли» деревень значительно увеличили территорию княжества. Он заложил основы государственного (а не удельного) отношения к Руси.

2. Иван Калита – типичный князь удельного периода, заботившийся об увеличении своих земель не из государственных соображений, так как в своей духовной грамоте (завещании) он разделил всю московскую землю (и даже Москву) между тремя своими сыновьями почти поровну. Владения великого князя только уменьшились.

После смерти Ивана Калиты великим князем становится его сын *Симеон Гордый* (1340–1353). При нем не произошло нового дробления великокняжеского удела потому, что все его сыновья умерли раньше отца, и Симеон передал великое княжение его брату – Ивану Красному (1353–1359). Иван Красный добился в Орде новой привилегии великим князьям – право судить от имени ордынского хана всех русских князей.

После смерти Ивана Красного Орда передала ярлык суздальскому князю Дмитрию Константиновичу. Но вскоре стараниями московского боярства и митрополита Алексея ярлык вернулся к сыну Ивана – Дмитрию Донскому (1362–1389).

Дмитрий осуществлял энергичную и смелую политику: успешно расширял свои владения, вел борьбу с соперниками за ханский ярлык. В эту борьбу активно вмешивается Великое княжество Литовское. Великий князь русский и литовский Ольгерд владел многими русскими землями, включая Киев, Полоцк, поддерживал связи с Ордой и претендовал на главенство во всех русских землях. Ольгерд трижды вторгался в московские владения и подступал к Москве, но взять город не смог. Первый

белокаменный кремль, построенный при Дмитрии Донском, стал надежной защитой при штурме.

В этот же период Русь нанесла сильный удар по монголо-татарам.

Власть в Орде тогда захватил военачальник Мамай, который вознамерился полностью захватить и поработить русские княжества. Он собрал большую армию (100–120 тыс. человек) и действовал в союзе с литовским князем Ягайло, сыном умершего Ольгерда.

Объединенные полки Северо-Восточной Руси под предводительством великого князя московского Дмитрия Ивановича двинулись навстречу Мамаю. Дмитрий собрал большую рать со всей Владимиро-Суздальской Руси, возглавив военный союз князей против монголо-татар. Тверь, Новгород и Рязань в этой борьбе заняли выжидательную позицию. Русское войско встретило татар у Дона на Куликовском поле.

Армия Мамая была разгромлена. Русские одержали победу. После Куликовской битвы началось усиление Руси. Нарушая установленный Ордой порядок, Дмитрий Донской в своей духовной грамоте-завещании передал право на великое княжение владимирское своему старшему сыну Василию. Победа на Куликовом поле под руководством московского князя показала возросшую силу Москвы.

В 1382 г. хан Тохтамыш, захвативший власть в Орде, совершил набег на Москву, сжег город, разорил земли княжества, вновь обложил Русь данью. Но восстановить прежнюю власть Орды на Руси было уже невозможно.

Василий I (1389–1425) отошел от традиции родового наследования власти по старшинству и объявил наследником сына – Василия II, а не брата Юрия. Началась борьба за Московский престол – феодальная война 1433–1453 гг.

Князь Юрий Галицкий захватил Москву, изгнал племянника Василия II в Коломну, но в 1434 г. умер. Против Василия II выступили сыновья Юрия, Василий Косой, а затем Дмитрий Шемяка. В 1446 г. Василий II был изгнан из Москвы, ослеплен, за что его прозвали Василием Темным (1425–1462). Духовенство приняло сторону Василия II, пригрозив Шемяке отлучением. Борьба длилась 20 лет и окончилась полным торжеством Василия Темного.

В руках Василия II к концу княжения сосредоточились почти все уделы Московского княжества. Владения великого князя увеличились в 30 раз по сравнению с началом XIV в. Это давало явные экономические и политические преимущества в процессе объединения русских княжеств.

Закрепился новый порядок наследования от отца к старшему сыну. Еще при жизни Василий II заставил признать великим князем своего сына Ивана III Васильевича, что делало его общепризнанным наследником великого княжения.

Желая сохранить преимущества старшего сына перед остальными, Василий II передал Ивану III больше городов, чем остальным четверым своим сыновьям. Так Василий II, не разделивший свои владения поровну между сыновьями, заложил государственное начало в княжеском наследовании.

Изменились и сами отношения великого князя с младшими князьями. Великий князь перестал быть первым среди равных и оказался по отношению к удельным князьям в положении господина. Право отъезда формально отменено не было, но отъезд постепенно начинает рассматриваться как крамола (измена).

* * *

Таким образом, ведущими тенденциями и событиями периода XII-XV вв. стали утверждение феодальной раздробленности вследствие распада Киевской Руси, установление жесткого монголо-татарского ига, длившегося почти 250 лет, начало объединения русских земель в единое государство во главе с Московским княжеством.

В период монголо-татарского ига государственность Руси была сохранена, хотя право на управление своим княжеством князья получали от ханов Золотой Орды.

В XIV-XV вв. в социально-экономическом развитии основными факторами были интенсивный рост феодального землевладения и связанные с этим процессы поглощения феодалами крестьянской общины, вовлечения в систему феодальной зависимости и эксплуатации новых масс сельского населения. Основной формой крупного феодального землевладения в XIV в. была *вотчина* – княжеская, боярская, церковная.

Однако даже во второй половине XV в. в Северо-Восточной Руси преобладали так называемые *черные земли,* для которых было характерно общинное землевладение крестьян с индивидуальным владением приусадебным участком и пашенной землей, а также выборное крестьянское волостное самоуправление под контролем княжеской администрации – наместников и волостелей.

Вовлечение всей массы сельского населения в систему

феодальных отношений привело к исчезновению многих старых терминов, обозначавших в прошлом различные категории сельского населения (люди, смерды, изгои) и появлению к концу XIV в. нового термина *«крестьяне».*

В XIV-XV вв. на Руси начинаются процесс объединения русских земель в единое централизованное государство и борьба за освобождение от монголо-татар. Возглавило эту историческую миссию Московское княжество, ставшее экономическим, политическим и культурным центром, где сформировалась великорусская народность.

Вопросы для повторения

1. Назовите причины феодальной раздробленности на Руси.
2. Охарактеризуйте государственное управление в русских землях в домонгольский период.
3. Назовите особенности политического строя и управления в Новгородской земле.
4. Каковы итоги монголо-татарского нашествия для государственности Руси?
5. Назовите факторы, способствовавшие возвышению Москвы.

Глава IV
Государственное управление Россией в конце XV-XVI в.

1. Предпосылки создания централизованного управления государством:

После длительного периода раздробленности в XIV в. постепенно зарождался процесс политического объединения русских земель. Он начался с «феодальной концентрации» – территориального роста и политического усиления отдельных княжеств, превращавшихся в «великие княжения». В начавшейся между ними борьбе за политическое преобладание выявлялся общерусский политический центр, возглавивший борьбу за объединение разрозненных русских земель. Таким центром стало Московское княжество.Можно выделить три группы предпосылок образования Русского централизованного государства: политические, экономические и социальные.

Политические предпосылки

– сохранение Северо-Восточной Русью, находящейся под ордынским игом, своей государственности и православия;

– вступление Золотой Орды в конце XIV в. в период феодальной раздробленности;

– дальновидная политика московских князей;

– превращение Москвы в религиозный центр русских земель в результате переноса митрополичьей кафедры из Владимира в Москву;

– превращение Московского княжества в центр освободительной борьбы против ордынского ига.

Экономические предпосылки:

– расширение поместного землевладения;

– необходимость усиления связей между княжествами, введение единой денежной системы, единых мер веса, объема и длины для создания более благоприятных условий развития торговли;

– углубление процесса отделения ремесла от сельского хозяйства;

– рост и укрепление городов как торгово-ремесленных центров.

Социальные предпосылки:

– потребность феодалов в сильной княжеской власти, обладающей эффективным административным аппаратом и армией для подавления народных выступлений;

– потребность служилого дворянства в могущественном и богатом князе, раздающем земельные владения в качестве платы

за службу;

– потребность горожан в сильной княжеской власти, способной преодолеть разобщенность русских земель, обеспечить условия для обмена товарами;

– стремление всего населения к освобождению от ордынского ига.

В результате действия всех этих факторов вокруг Москвы постепенно объединялись многие русские земли. Этот объединительный процесс занял около двух веков. В нем обычно выделяют три этапа.

1. Конец XIII – 80-е гг. XIV в. Этот этап характеризуется началом хозяйственного подъема в русских землях, особенно на Северо-Востоке, образованием там новых княжеств, борьбой за великое Владимирское княжение между Суздальско-Нижегородским, Московским и Тверским княжествами, в ходе которой решался вопрос о центре, вокруг которого будут объединяться русские земли. На этом этапе происходит возвышение Московского княжества и активизируется борьба с Золотой Ордой.

2. Конец XIV в. – 1462 г. Этот период ознаменован борьбой великого московского князя с московскими удельными князьями и дальнейшим объединением русских земель вокруг Москвы.

3. 1462–1533 гг. В эти годы происходит завершение политического объединения русских земель вокруг Москвы, освобождение от ордынского ига и создание государственного аппарата нового Русского государства.

Решающий этап объединения русских земель связан с деятельностью великого князя московского Ивана III (1462–1505). В 1463 г. он присоединил княжество Ярославское, в 1472 г. был покорен обширный пермский край, в 1478 г. уступил воле московского князя «Господин Великий Новгород», а в 1485 г. пала Тверь, старая соперница Москвы.

Независимый Новгород, настаивавший на сохранении старых порядков и прежней «вольности в князьях» (т. е. права города изгонять и призывать князей по своему усмотрению), много раз навлекал на себя гнев великих князей. На протяжении XV в. великие князья московские много раз ходили с войском на строптивых новгородцев. Эти столкновения всегда заканчивались заключением договора князя с вольным городом «по всей воле» новгородцев, однако влияние Москвы постоянно усиливалось.

В 1471 г. после смерти новгородского архиепископа Ионы, которому удавалось сдерживать вражду между Новгородом и великим князем московским, новгородское вече раскололось: часть новгородцев настаивала на том, чтобы и далее оставаться

под рукой московского великого князя, другая призывала пригласить на новгородское княжение князя из Литвы. К политическому конфликту добавился и религиозный: принявшая Флорентийскую унию православная церковь Литвы в русских землях считалась отошедшей от истинного христианства. Угроза отпадения Новгорода вызвала решительные меры со стороны Москвы – был организован крупный военный поход. На реке Шелони новгородцы были полностью разбиты. Новгород должен был уплатить 15 тыс. рублей контрибуции (огромная по тем временам сумма) и подчиниться московскому князю на новых условиях. Главным было условие не приглашать князей из Великого княжества Литовского. Иван III предпринял попытку решительно сменить республиканское устройство Новгорода на монархический государственный порядок.

В 1478 г. под угрозой нового похода новгородцы вынуждены были подчиниться требованию Ивана III, снять вечевой колокол и отменить выборные должности посадников. Вечевая республика пала. Политическое устройство московской земли было перенесено и на Новгород Великий (с некоторыми особенностями).

Военному завоеванию подверглась и Тверь. В 1485 г. тверской князь Михаил был обвинен Иваном III в измене за намерение взять себе жену из Литвы. Тверской князь бежал в Литву, и после двух дней осады Тверь сдалась. Однако Иван III не решился сразу уничтожить тверскую государственность. Великим князем тверским стал внук тверского князя по женской линии и сын Ивана III Иван Иванович Молодой.

Присоединение Пскова произошло в княжение Василия III (1505–1533), сына Ивана III. В 1510 г. Псков, всегда призывавший только московских князей, окончательно утратил свою независимость. В 1514 г. был присоединен Смоленск. Его жители сами открыли ворота московским войскам во время русско-литовской войны. В 1521 г. Рязанское княжество, давно находившееся в политической зависимости от московских князей, было присоединено территориально.

В отношениях с Ордой Иван III с самого начала своего правления держал себя как независимый государь. Он прекратил выплату дани и вступил в союз с крымским ханом, противником Большой Орды (так называлась оставшаяся часть Золотой Орды).

В 1480 г. хан Большой Орды Ахмат решил восстановить власть над Русью и с большим войском двинулся к русским землям. Московское войско выступило против неприятеля. Войска противников подошли с двух сторон к пограничной реке Угре и долго стояли на ее противоположных берегах, не решаясь начать

сражение. В начале ноября, когда начались ранние морозы, Ахмат поспешно отступил. Так окончательно рухнуло иго, тяготевшее над Русью более двух веков.

В 1497 г. был введен свод законов единого Русского государства – судебник Ивана III, по которому вся полнота власти была сосредоточена в руках государя. Его приближенные входили в совещательный орган – Боярскую думу, которая действовала по принципу «государь указал, бояре приговорили».

Судебник ограничивал права крестьян на переходы: они мог ли уходить от землевладельца лишь в течение двух недель в году (неделя до и неделя после) Юрьева дня – 26 ноября, уплатив феодалу особый налог – пожилое.

В конце XV в. центром православия стала Москва. Иван III после смерти жены вторым браком женился на племяннице последнего византийского императора Софье Палеолог, взял византийский герб – двуглавого орла, – позже соединенный с московским гербом Георгия Победоносца. В виде венца (короны) при Иване III была использована шапка Мономаха. В документах впервые появляется название «Россия».

Усиление власти великих князей московских, успехи политики объединения земель отразились в принятии Иваном III титула «самодержец Всея Руси». В 1485 г. к этому титулу был присоединен и титул «государь Всея Руси».

Возросшая роль Москвы получила обоснование в ряде произведений политической литературы – «Повести о Флорентийском соборе», «Послании о Мономаховом венце», «Сказании о князьях Владимирских». Эти произведения связаны общей идеей величия московских государей, считавшихся наследниками римского императора Августа и получивших знаки царского достоинства (скипетр, державу и корону) от византийского императора Константина Мономаха. Эта идея нашла свое развитие и в теории «Москва – Третий Рим», впервые сформулированной псковским монахом Филофеем в начале XVI в.

Согласно этой теории история человечества представляет собой историю трех великих всемирных государств, чье возникновение, расцвет и дальнейшая судьба направлялись волей Бога.

Первое из них (Рим) пало из-за ереси. Второе (Византия) было завоевано турками из-за унии 1439 г., заключенной на Флорентийском соборе. Третьим Римом после этого стала Москва – хранительница православия. Она будет им до предначертанного Богом конца света, «а четвертому не быти», и московский государь – «высокопрестольный, вседержавный, богоизбранный» – наследник власти бывших великих государств.

2. Развитие государственного управления

Объединение русских земель в одно целое еще не означало создания централизованного государства.

Объединение – простое соединение земель, уничтожение границ между княжествами.

Централизация – создание единого государственного аппарата, строгая система подчинения местных органов власти центральным.

Объединение земель московские князья начали еще в XIV в., однако о централизованном государстве можно говорить только относительно XVI в. Так, некоторое время после присоединения Твери там сохранялась местная система управления, сориентированная на носившего титул тверского князя Ивана Ивановича Молодого. Новгород долгое время сохранял право вести собственные внешние сношения с иностранными державами.

Система государственных органов в период объединения еще только складывалась. Существовало два ведомства – *казна* и *дворец* центрального управления. Дворец ведал личными (дворцовыми) землями великого князя. Казна была не только хранилищем денег, но и государственным архивом и являлась как бы прототипом канцелярии. Политическое управление было ориентировано на великого князя. Он являлся главнокомандующим войска, назначал *наместников и волостелей* в присоединенные земли. Территория государства делилась на уезды (соответствовали старым княжествам) и *волости.* Наместники и волостели получали управление территориями *«в кормление»,* т. е. им полагалась часть судебных пошлин и налогов с населения. Отсюда происходили различные злоупотребления, поскольку наместники собирали не только налоги, но и средства в свою пользу. Боярство, съехавшееся в Москву со всей русской земли, образовало высший управленческий слой в государстве. Усиливалось *местничество* – иерархическая система занятия должностей в зависимости от знатности рода. Должности давались не по способностям, а по знатности.

Формирование государственного аппарата осуществлялось также по *принципу местничества,* основанному на критериях знатности происхождения. Чем родовитее был человек, тем более высокий пост в государственной иерархии он мог занимать. Принцип местничества создавал условия для превращения боярства в замкнутую корпорацию, ставящую сословные интересы выше государственных, что снижало уровень профессионализма

управления.

Великие князья начали создавать себе новую опору в *дворянстве.* Источниками формирования дворянства были «слуги под дворским», свободные люди и даже холопы. Свободные люди и холопы, привлекаемые на военную службу, получали от великих князей землю на правах *поместья* (помещались на его землях, отсюда возникло слово «помещик»). В своем правлении государь все больше опирался на дворян, которые находились на службе при его дворе.

Таким образом, в XV в. на Руси формируется вторая форма феодального землевладения – *поместная.* В отличие от вотчины поместье было условным владением, предоставляемым на срок службы и не передаваемым по наследству. Служилое дворянство стало для великого князя опорой в борьбе с феодальной аристократией, которая не желала поступиться своей независимостью.

В связи с присоединением удельных княжеств их правители (княжата) утратили свою самостоятельность, однако оставались наиболее крупными землевладельцами, занимали руководящие посты в войсках, в случае войны выступали с собственной дружиной.

В XV в. изменились состав и положение боярства. Его численность при московском дворе во второй половине XV в. возросла в четыре раза. Произошло это за счет удельных князей, пришедших на службу великому князю. Поэтому старинное московское боярство было оттеснено на второй план. Кроме того, изменилось содержание понятия «боярин». Раньше оно означало принадлежность к определенной социальной группе (крупные феодалы), теперь складывается иерархия придворных чинов, даваемых за службу, возникает придворный чин *введенный боярин,* который жаловал великий князь. Основная масса прежнего боярства получала второй придворный чин – *окольничего.* За ним шли *дворецкий, казначей,* чины *думных дворян, думных дьяков* и т. д. Определенное социальное положение устанавливалось и княжескими грамотами.

Княжеские грамоты, устанавливавшие различные льготы или привилегии феодальной знати, назывались жалованными. По предмету пожалования они разбивались на несколько групп:

– вотчинные грамоты, т. е. дарственные акты, закреплявшие переход недвижимой собственности (например, земли) в руки феодалов;

– льготные, или иммунитетные, грамоты, освобождавшие феодала от суда наместника или волостеля (в силу чего феодала судить мог только князь) и подчинявшие население вотчинному

суду;

– обельные грамоты, освобождавшие привилегированных землевладельцев от податей и повинностей в пользу князя;

– охранные, или заповедные, грамоты, которыми великокняжеская власть усиливала охрану прав и привилегий феодалов, ставя их под особенную защиту.

Управление княжескими землями и дворцом осуществлял Государев двор, включавший думных чинов, а также близких к ним представителей высших придворных должностей (дворецких, казначея, кравчих, постельничих, ловчих, сокольничих, ясельничих и других), московских чинов (стольников, стряпчих, «больших» дворян, дьяков, шатерничих, жильцов) и «выбор из городов» – дворян от уездных корпораций.

Дворецкий ведал двором и дворцом князя в столице, всеми княжескими землями, вел все княжеское хозяйство. Ему подчинялись княжеские слуги, дворяне и все другие дворецкие, ведавшие дворами и дворцами князя в других городах княжества.

Следующей по рангу была чисто придворная должность окольничего. Окольничий сопровождал великого князя во всех походах и поездках. Позднее окольничие всегда ездили впереди княжеского «поезда», оборудовали стоянки и назначали дворы для княжеской свиты, ведали состоянием дорог и мостов.

Дворцовое хозяйство делилось на составные части – пути, что дословно означало «прок, выгода, доход». Существовали Сокольничий путь, ведавший княжеской птичьей охотой; Конюший путь, занимавшийся конюхами, лошадьми и государственными лугами. Известны Ловчий, Чашничий и Стольничий пути, имевшие слободы по производству воска, сбору меда, ловле рыбы и пушного зверя. Кормления и пути жаловались боярам за службу в качестве вознаграждения. Часть государственных доходов шла в пользу должностных лиц.

Казначей ведал княжеской казной, куда кроме денег входило и все ценное дворцовое имущество (золотые сосуды, цепи, кресты, драгоценные камни, меха), и таможенными доходами. Боярину-казначею подчинялись все остальные казначеи и тиуны, ведавшие княжеским имуществом, хранившимся в других городах.

В Московской Руси как должности, так и чины одинаково назывались чинами, многие из московских чинов имели смешанный характер должностей и почетных званий. Эти обстоятельства затрудняют их классификацию.

Два высших чина боярина и окольничего имели исключительно значение почетных званий. Лица в звании бояр занимали высшие должности и присутствовали в Боярской думе. Им поручалось управление главными приказами, они

назначались воеводами полков, управляли областями в качестве наместников и воевод, выполняли дипломатические поручения, принимали участие во всех торжественных событиях царского двора, осуществляли управление Москвой во время отсутствия государя, сопровождали его в поездках и походах.

Лица в звании окольничих занимали должности того же рода, что и бояре, но с меньшим значением.

Чин думного дворянина – третий из высших чинов – также имел преимущественно значение почетного звания.

Эти три звания первого разряда давались соответственно знатности человека. Эти звания не составляли лестницы чинов, последовательно проходимой служащими, но жаловались независимо один от другого, смотря по родовитости фамилии, к которой принадлежали жалуемые лица.

Чины стольников и стряпчих давались только избранному московскому дворянству. Для родового «городового» дворянства эта цепь чинов увеличивалась лишним звеном, чином жильца – низшего придворного звания.

Из лиц, служивших в высших думных чинах и придворных, или московских чинах (стольников, стряпчих, дворян московских и жильцов), составлялся государев полк – царская гвардия.

В целом иерархия московских чинов-званий представлялась в следующем виде:

– бояре, окольничие, думные дворяне;

– стольники, стряпчие, московские дворяне;

– жильцы, выборные дворяне из городов, дворовые дети боярские, или дворяне, городовые дети боярские.

В конце XV в. в службу Ивану III перешли князья из западнорусских областей, принадлежавших тогда Польше и Литве.

Западнорусские князья не становились подданными великого князя всея Руси, а получали специальное звание «служилых князей», сохранявших владетельные права на свои уделы и не имевших никакого московского чина. Однако через некоторое время после присоединения их уделов к Москве князья получали чины бояр.

В течение XV и XVI вв. служилые князья постепенно утратили свои уделы. Взамен уделов они получали вотчины в других областях государства. Так, Иван Воротынский вместо Воротынска получил Одоев, а его сын Михаил владел только третью города, да и то по личному пожалованию. Во время правления Ивана III бояре и княжеские слуги уже практически не пользовались правом отъезда, а в 1534 г. в Московском государстве было принято новое правило «о неотъезде служилых людей».

Русский историк С. Ф. Платонов писал: «Иван III Васильевич, одаренный большим умом и сильной волей, блестяще повел свои дела и, можно сказать, закончил собирание русских земель под властью Москвы, образовав из своих владений единое Великорусское государство. Сначала его политика была удельной, а затем эта политика стала национальной. Вместе с объединением северной Руси совершалось превращение московского удельного князя в государя-самодержца всей Руси».

Централизация Московского государства обусловила создание централизованного государственного аппарата управления и новой структуры власти.

Московское государство в XV в. оставалось монархией. *Великий князь* являлся главой государства и имел широкий круг прав – законодательных (издавал законы), исполнительных (осуществлял государственное руководство), судебных. По мере централизации государства власть великого князя усиливалась и изменялась. Первоначально свои законодательные, административные и судебные полномочия великий князь осуществлял только в границах собственного *домена.* С падением значимости удельных князей великий князь стал подлинным властителем всей территории государства.

С 1480 г. московские князья стали и фактически и юридически независимыми, т. е. суверенными государями. Княжеской власти придавался божественный статус, что положило начало оформлению на Руси *цезаризма.*

Однако власть монарха в России в этот период оставалась ограниченной. Значительную роль в системе государственных органов играла *Боярская дума.* Историки относят оформление Думы к XV в. По сравнению с прежним княжеским советом Дума отличалась большей юридической и организационной оформленностью. Теперь она была постоянно действующим органом, ее состав был относительно стабильным. В Думу входило от 5 до 12 бояр и около 12 окольничих. Это был совещательный орган. При такой малочисленности состава советниками государя были только те аристократы, на которых он мог полагаться.

Великий князь не обязан был считаться с мнением Думы, но фактически любое его решение должно было получить одобрение боярства, иначе в жизнь оно не проводилось. Поэтому боярство осуществляло через Думу политику, угодную ему.

Постепенно система дворцово-вотчинных органов превращалась из органов, обслуживавших личные нужды князя, в общегосударственные учреждения, т. е. выполняла задачи по

управлению всем государством. Например, в функции дворецкого уже входили вопросы, связанные с землевладением церковных и светских феодалов, а также общий контроль над местной администрацией. Кроме того, если прежде выполнение княжеского поручения носило временный характер, то теперь оно превращалось в постоянную службу.

Усложнение функций дворцовых органов потребовало создания большого и разветвленного аппарата управления: росло число дьяков, которые специализировались на выполнении дел определенного круга. Самостоятельным ведомством стала великокняжеская казна (она выделилась из состава дворцовой службы), была создана большая дворцовая канцелярия с архивом и другими подразделениями.

В XV в. началось перерастание дворцово-вотчинной системы в *приказную систему управления,* что также способствовало централизации Российского государства.

Местное управление

С объединением земель и ростом великокняжеской власти страну перестали делить на уделы. Вводилось деление на *уезды.* Это были наиболее крупные административно-территориальные единицы. Уезды делились на *станы,* а станы – на *волости.* Но поскольку границы государства расширялись и различные местности входили в его состав в разное время, полного единообразия в административно-территориальном делении еще не было: наряду с уездами сохранялись *земли,* существовали *разряды* – военные округа, а также *губы* – судебные округа.

Возглавляли отдельные административные единицы представители центра – должностные лица. Уезды возглавляли *наместники,* волости – *волостели.* Содержание этих должностных лиц осуществлялось за счет местного населения, получения от него «корма». Говоря современным языком, в набор потребительской корзины «корм» входили натуральные и денежные поборы, судебные и другие пошлины (конское пятно, полавочное, поворотное и др.).

Кормленщики содержали свой аппарат управления (тиунов, доводчиков и пр.), имели свои военные отряды. Они не были заинтересованы в делах управления вверенными им территориальными подразделениями, поскольку сроки их назначения были непродолжительными (один-два года).

Наместники и волостели нередко проявляли заботу лишь о личном обогащении за счет неконтролируемых законных и незаконных поборов с местного населения, что вызывало его

недовольство. Системой кормлений были недовольны не только местные жители, но и поднимающееся дворянство, поскольку оно страдало от злоупотреблений кормленщиков.

С конца XV в. на местах стала формироваться *система полицейских служителей* – бирючей, тюремных сторожей, палачей и т. д.

Городское управление

Значительную роль в объединительном процессе играли города, которые находились в зависимости от феодального государства или феодалов. Город делился на две части: собственно город – место, огороженное стеной, крепость (детинец), где проживали в основном представители княжеской власти, гарнизон и слуги местных феодалов; торгово-ремесленный посад, расположенный вокруг городских стен. Проживающие в крепости освобождались от налогов и государственных повинностей, *жители посада (ремесленники)* несли *тягло* – комплекс натуральных и денежных повинностей в пользу государства. В XV в. в города выделился круг состоятельного *купечества – гости и сурожане.* Гости вели иноземную торговлю, сурожане торговали с Крымом.

Верхушка городского населения активно поддерживала политику централизации. Верхи горожан формировали свои корпоративные органы (сотни) и требовали освобождения от тяжелого тягла, ликвидации в городах привилегированных феодальных промыслов и торгов («белых слобод»).

В этот период самоуправления в городах еще не было. Наместники и волостели наряду с уездами и волостями управляли и городами, находившимися на их территории. Позже появились специальные органы городского управления. В XV в. утвердилась должность *городчика,* по существу, военного коменданта города, осуществлявшего надзор за состоянием городских укреплений, выполнением местным населением повинностей, связанных с обороной. К концу XV в. роль городчиков возросла: им были предоставлены широкие полномочия в земельной, финансовой и других сферах управления, причем не только в городе, но и прилегающем уезде. Они стали именоваться *городовыми приказчиками* и подчинялись великокняжеским казначеям. Иногда на один город назначались два приказчика и более. Должность городовых приказчиков замещалась местными землевладельцами, главным образом дворянами и детьми боярскими. Поэтому для дворян и детей боярских это был свой орган местного управления, а для великого

князя – надежные проводники политики централизации.

Церковное управление

Церковь была крупнейшей организацией, обладавшей огромным имуществом, прежде всего землями. Церковь имела свою юрисдикцию и судебные органы, собственные военные формирования. Во время ордынского ига православные митрополиты получали от ханов ярлыки, закреплявшие привилегии церкви. Организационная структура церкви была сложной. Органы церковного управления включали *епископаты, епархии, приходы.* Во главе церкви стоял *митрополит.*

Однако к концу XV в. князьям удалось в обмен на сохранение в неприкосновенности земельных имуществ церкви добиться признания верховенства над ней светской власти.

Создание единой правовой и судебной системы

Большую роль в укреплении центральной государственной власти сыграло развитие общерусского феодального права, создание единого кодекса законов, действие которых распространялось на всю территорию Русского государства.

В этот период правовая система Руси сделала еще один шаг вперед. Нормативно-правовые акты становятся основным источником права.

Наиболее значительные из них можно было бы классифицировать по двум основаниям.

Во-первых, выделить памятники светского и церковного права.

Во-вторых, светские правовые документы разделить по органам, их принявшим:

– указы царя и Боярской думы;

– акты земских соборов;

– акты собраний сословных представителей.

Самым значительным источником права первой группы стал *Судебник 1497 г.* Он внес единообразие в судебную практику Русского государства.

Судебник 1497 г. имел и другую цель – закрепить новые общественные порядки, в частности, постепенное усиление роли мелких и средних феодалов – дворян и детей боярских.

Источниками Судебника явились Русская Правда, Псковская судная грамота, текущее законодательство московских князей. При этом более половины статей было написано заново, а старые нормы существенно переработаны. Судебник 1497 г. содержал главным образом нормы уголовного и уголовно-процессуального

права. Нормы гражданского и обязательственного права регламентировались в нем менее детально, чем в Русской Правде. Очевидно, нормы Русской Правды действовали в Московском государстве наряду с Судебником. В значительной степени это связано с тем, что в отличие от уголовных гражданские правоотношения развивались более медленно, они существенно не изменились по сравнению с предшествующим периодом, мало изменились и правовые нормы, их регулирующие.

Под преступлением понимались всякие действия, которые так или иначе угрожали государству или господствующим слоям и поэтому запрещались законом.

В отличие от Псковской судебной грамоты Судебник содержит для обозначения преступления понятие *«лихое дело».*

В отличие от Русской Правды Судебник рассматривал холопа как человека, способного самостоятельно отвечать за свои поступки и преступления.

В соответствии с изменением понятия «преступление» усложнялась и *система наказаний.* Судебник вводит такой вид государственных преступлений (неизвестный Русской Правде и лишь намеченный в Псковской судной грамоте), как *крамолу и подым.*

Под *крамолой* понималось деяние, совершаемое преимущественно представителями господствующего класса. Именно как крамолу великие князья рассматривали отъезд бояр к другому князю.

Сущность понятия *«подым»* вызывает споры. Можно предполагать, что подымщиками называли людей, поднимающих народ на восстание. Мерой наказания за государственные преступления была смертная казнь.

Судебник предусматривал наказания за целую систему *имущественных преступлений (разбой, татьба, истребление и повреждение чужого имущества)* и *преступлений против личности (убийство, оскорбление действием и словом).*

Были введены также новые наказания – *смертная и торговая казнь,* причем эти меры применялись за большинство преступлений. Закон не определял виды *смертной казни.*

Торговая казнь состояла в битье кнутом на торговой площади и часто влекла за собой смерть наказуемого. Помимо указанных в Судебнике, практика знала и такие меры наказания, как лишение свободы и членовредительство (ослепление, отрезание языка и т. д.).

В этот период происходило развитие старой формы суда – состязательного процесса – и появилась *новая форма судопроизводства – розыск.*

Розыск отличался от состязательного процесса тем, что суд сам возбуждал, вел и завершал дело по собственной инициативе и исключительно по своему усмотрению. Подсудимый был скорее объектом процесса. Главным способом «выяснения истины» при розыске являлась пытка.

В 1550 г. был принят новый Судебник, в котором отразились изменения в российском законодательстве, происшедшие с 1497 г. Новый сборник содержал существенные дополнения к ранее действовавшему законодательству. Важное значение имело положение о том, что все последующие законодательные акты должны включаться в Судебник. К новым нормам относились положения об ответственности наместников по искам о причинении ими имущественного вреда.

От суда наместников освобождались дворяне и служилые люди. В Судебнике регламентировалось правовое положение кабальных людей, устанавливался порядок оформления кабальных грамот (возраст лиц, могущих стать кабальными, их социальное положение и др.). Закон вводил также некоторые ограничения прав наместника.

Из других документов первой группы источников следует назвать *Уставные грамоты наместничьего управления,* которые являлись основными документами, определявшими судебные и административные полномочия наместников и волостелей. Губные и земские грамоты устанавливали порядок организации земских и губных органов и их компетенцию. Наиболее ранними уставными грамотами были Двинская (1397–1398) и Белозерская (1488).

Была также создана *новая редакция Русской Правды,* так называемая *Сокращенная из Пространной,* приспособлявшая древнерусское право к новым условиям. Действовало и обычное право.

Появился ряд указов верховной власти, продолживших процесс закрепления крестьян: указ о заповедных летах, запретивший переход крестьян в Юрьев день (1581), указы об «урочных летах», определившие срок сыска беглых крестьян (1597 и 1607), а также ряд указов царя по конкретным вопросам.

Судебная система состояла из ряда инстанций:

– суд наместников великого князя;

– приказной суд;

– суд Боярской думы или самого великого князя.

Параллельно действовали церковные и вотчинные суды.

Атрибуты государственности

Создание нового государства шло параллельно созданию новой государственной идеологии. Иван III добавил к своему титулу «великий князь» сначала слово *«государь»* (что по понятиям того времени означало «хозяин», «господин»), а затем *«всея Руси»* (претендуя, таким образом, на все русские земли, какому бы князю они ни принадлежали). Титулование московского князя стало предметом жарких дипломатических споров. Великий князь литовский, например, упорно отказывался признать новый титул, прекрасно понимая скрытую в нем политическую программу.

Иван III свободно распоряжался своим престолом. После смерти своего старшего сына Ивана он решил передать престол не второму своему сыну Василию, а внуку (сыну Ивана Ивановича) Дмитрию. *Венчание на царство* Дмитрия впервые проходило с пышностью по церковному обряду. В сопровождении митрополита Иван III в соборе торжественно возложил на преемника шапку Мономаха, напоминая ему о происхождении и высоком положении русских князей, а митрополит совершил благословение и молебен за нового князя. Венчание на царство сына Ивана IV (1547) закрепило этот обряд.

Специально для обоснования царского происхождения русских князей была разработана новая *генеалогия.* Она связывала родоначальника русских князей Рюрика с римским императором Августом. Согласно этой, официально признанной версии Рюрик являлся потомком в четырнадцатом колене Пруса (личность выдуманная) – родственника императора Августа, который при разделе своей империи отдал Прусу земли, получившие по имени его название «Пруссия».

Активно утверждалась и идея о божественном происхождении власти князя. Большую роль в разработке идей новой государственности играли выходцы из Византии, приехавшие в Москву вместе с Софьей. В Московском Кремле при дворе великого князя вводится пышный, сложный и строгий церемониал по образцам византийского двора.

3. Государственное управление в России в XVI в.

Социальный строй Московского государства в XVI в.

В конце XVI в. на Руси насчитывалось около 7 млн человек. Густо были заселены центральные районы, земли по берегам Волги (от Твери до Нижнего Новгорода), Новгородско-Псковская земля. В этих землях проживали более 1,5 млн человек. В середине XVI в. здесь была самая высокая плотность населения – около 5 человек на 1 кв. км.

В Москве было около 100 тыс. человек, в Новгороде и Пскове – по 30 тыс., в Можайске – 8 тыс., в Серпухове и Коломне – примерно по 3 тыс. человек.

Наиболее развитыми городами были – Новгород, Псков, Вологда, Великий Устюг, Казань, Ярославль, Соль Камская, Калуга, Нижний Новгород, Тула, Астрахань. Были основаны Орел, Белгород, Воронеж, а после присоединения Казанского и Астраханского ханств – Самара и Царицын. После начала освоения Сибири построили Тюмень и Тобольск и в 1584 г. в связи с потребностями внешней торговли – Архангельск.

Характерной чертой этого периода было усиление сословного характера общества.

Сословиями, как известно, называются большие группы людей, которые имеют определенные обязанности и права, передающиеся по наследству. В России все сословия были обязаны служить государству, отличались они лишь характером возложенных на них повинностей.

Часть населения, *служилые люди,* несли непосредственно боевую службу, другая часть, *тяглые люди,* несли «тягло», т. е. выполняли определенные обязанности в пользу государства и служилых людей.

Боярство. Во главе служилого сословия стояла небольшая группа людей, около сотни боярских фамилий, в большинстве титулованных – потомков бывших великих и удельных князей. Они владели обширными вотчинами и пользовались большим влиянием в государстве. Они входили по назначению государя в состав Боярской думы и занимали все высшие должности в военном и гражданском управлении. Однако опричнина Ивана Грозного, тяжелый хозяйственный кризис конца XVI в.

и потрясения Смутного времени пошатнули экономическую силу боярства и ослабили его влияние. Многие княжеские и боярские роды к концу XVII в. «захудали», а другие совсем исчезли. Землевладение, основанное на широких иммунитетных правах, приобрело характер условного. Запрещение московскими великими князьями «отъезда» с вотчинами, установление выдачи жалованных грамот и рассмотрение их как основания землевладения превратили даже удельных князей, перешедших на службу к великому князю московскому, в служилых князей.

Основное число московского служилого люда составляли в XVI–XVII вв. дворяне и дети боярские. Последние первоначально были действительно детьми бояр, но позднее так стали называть всех служилых людей ниже боярского уровня.

Дворяне. Дворянами поначалу назывались дворовые слуги великого князя или младшие дружинники, проживавшие в его дворе. По мере усиления власти великого князя повышалось и социальное положение его дворян. В XVI и XVII вв. происходит слияние дворян и детей боярских в сословие «государевых служилых людей». Однако это сословие было очень пестро по своему социальному и национальному составу. В него вошли потомки «захудавших» княжеских и боярских родов, потомки бывших княжеских и боярских слуг, выходцы из Литвы, крещеные татары, поповичи и казаки. Первоначально представителям всех свободных слоев общества был открыт доступ в состав «государевых служилых людей». Лишь в XVII в. они постепенно приобрели характер более замкнутого сословия.

Дворянство представляло вторую, наиболее многочисленную часть феодалов. С боярством его объединяло использование крестьянского труда. Однако были у дворян и интересы, противоречащие боярским. Дворянство нуждалось в земле, а потому стремилось к закрепощению крестьян. И землю, и право на труд крестьян оно могло получить только от государства, отсюда – поддержка дворянством центральной власти и его активной внешней политики.

Экономическая база у этих двух групп феодалов была различной: у боярско-княжеской аристократии – вотчинное землевладение, у служилого сословия (дворян) – поместное.

Как правило, вотчины превышали по размерам поместья. Дворяне-помещики получали землю на срок службы и в ограниченном размере, что толкало их к более интенсивной эксплуатации крестьян, проживающих на этой земле. По этой причине крестьяне чаще уходили из поместий, нежели из вотчин, и между вотчинниками и помещиками шла борьба за рабочие руки.

Это обусловило стремление дворянства к изменению статуса поместья в сторону превращения его в наследуемое земельное владение. В XVI в. в России была предпринята первая попытка юридически уравнять поместье с вотчиной. Был установлен единый порядок государственной военной службы. Независимо от вида землевладения (вотчины или поместья) хозяева обязывались выставлять одинаковое число экипированных и вооруженных людей с определенных размеров земельных угодий. Принцип служебности распространялся на оба сословия феодалов – боярство и дворянство. Расширялись права владельцев поместья: им стали давать разрешения обменивать поместья на вотчину, передавать поместья в приданое, на наследование поместий. Таким образом, подготавливалось то полное слияние поместий с вотчинами, которое произошло в первой половине XVIII в.

Бояре и дворяне по-прежнему имели такие *привилегии,* как монопольное право владеть землей, были освобождены от повинностей, обладали преимуществами в судебном процессе, правом занимать чиновничьи должности.

Помимо поместья, государство предоставляло служилым людям денежное жалованье как пособие для снаряжения в поход или как вознаграждение за службу.

Широкая раздача поместий привела к нехватке государственных земель. В результате среди служилых людей образовались группы беспоместных и малопоместных дворян, имевших под своей властью 2–3 крестьянских двора или не имевших их вовсе. Впоследствии из них образуется промежуточный между дворянами и крестьянами слой однодворцев.

Низшие слои служилого класса составляли служилые люди «по прибору»: стрельцы, служилые казаки, ямщики и др.

Система церковного землевладения строилась в этот период по типу вотчинного. Государь имел право на пересмотр церковных владений, устанавливал церковным землевладельцам обязанности поставлять в свое войско воинов в зависимости от размеров землевладения.

С ростом городов и развитием ремесел значительно увеличилась численность посадского населения. Растущий слой купцов имел существенные привилегии – освобождался от ряда повинностей. Ремесленники и мелкие торговцы относились к «черным» людям. В городах по принципу обложения существовали «черные» (облагаемые) и «белые» слободы, которые не облагались государевым тяглом.

С середины XVI в. городами управляли *воеводы,* бывшие служилыми людьми. Назначались они государем или Разрядным

приказом. Были случаи, когда воеводы назначались по просьбе городских жителей.

Все трудовое население должно было нести тягло. От него освобождались только служилые люди и духовенство. Ответственность за выполнение тягла частновладельческими крестьянами в конечном счете несли феодалы, но это вовсе не означало, что крестьянские общины не играли никакой роли. Напротив, общинная организация частновладельческого крестьянства выполняла разнообразные функции, в том числе определяла тяглоспособность своих членов. На посадах и в черносошных областях тягло разверстывали выборные старосты и сотские в соответствии с платежеспособностью крестьянских и посадских хозяйств, которые делились на три категории: лучшие, средние и молодшие.

В целом с конца XV в. наметились тенденции к закрепощению крестьян, а значит, и к определенной системе управления Российским государством.

Елена Глинская и боярское правление

Василий III вынужден был развестись с первой женой по причине бесплодия и жениться второй раз на Елене Глинской, дочери князя Глинского, выходца из Великого княжества Литовского. В 1530 г. у них родился сын Иван, который после смерти отца в 1533 г. вступил на великокняжеский престол. Управление государством осуществляла его мать. Это не нравилось старому московскому боярству, рвавшемуся к власти. Детство Ивана прошло в обстановке борьбы боярских группировок Шуйских, Вельских за влияние после смерти Елены Глинской.

Необходимость централизации управления вынуждала правительство к проведению реформ. В правление Елены Глинской и в период боярского правления были осуществлены реформы местного управления. Основанное на власти наместников и волостелей великого князя местное управление уже не отвечало требованиям времени. Согласно реформам в землях с поместным землевладением помещики из своей среды избирали губных старост (ведавших губными делами, т. е. делами о загубленных душах – убийствах). Создавались губные избы. В тех же уездах, где не было частного землевладения, а также в городах население избирало земских старост и излюбленных голов из числа наиболее уважаемых людей для управления местными делами. Эти реформы стали шагом на пути к централизации. Следующим шагом было совершенствование центрального аппарата управления.

Торговые связи между бывшими самостоятельными землями, вошедшими в состав единого Русского государства, тормозились из-за разницы мер, весов и денежных единиц. Каждое бывшее княжество чеканило свою монету, имело свой эталон длины, веса и объема.

При Елене Глинской основной денежной единицей для всего государства стал московский рубль. Однако продолжалась чеканка и новгородской монеты, которая равнялась двум московским. На новгородских деньгах был изображен всадник с копьем, отчего и произошло их название – «копейные». Одна сотая рубля (1/100) была названа копейкой.

Мерой сыпучих тел (обычно так мерили зерно) стала четверть. Из меди были изготовлены эталоны четверти и разосланы по уездам. Новгородская мера сыпучих тел – «коробья» – прекратила свое существование.

* * *

В целом важнейшими социально-экономическими процессами, происходившими в России в XVI в., были:

– завершение объединения русских земель и складывания единого централизованного государства, существенно увеличившего свою территорию, численность и многонациональный состав населения;

– изменение формы государственного устройства (раннефеодальная монархия сменилась сословно-представительной);

– завершение перехода от дворцово-вотчинной к приказной системе управления; превращение поместной системы землевладения в ведущую форму, что обусловило обострение отношений внутри класса феодалов;

– продолжение политики закрепощения крестьян в общегосударственном масштабе.

Только за вторую половину XVI в. территория Российского государства увеличилась вдвое. Были завоеваны Казанское, Астраханское и Сибирское ханства; в состав России вошла Башкирия. В начале XVI в. в состав Российского государства были включены Чернигово-Северские земли. Постепенно осваивалось так называемое *Дикое поле* – земли на южной окраине страны.

Расширился национальный состав государства. В его рамках была объединена *русская народность.*

Основной единицей административно-территориального деления в России оставался уезд, включавший крупные земельные

части: *пригороды* и *земли.* Земли подразделялись на *волости, станы, трети* и *четверти.* Основной хозяйственной единицей оставалась волость.

Правление Ивана IV Грозного

После объединения русских земель вокруг Москвы начался процесс создания новой системы управления. Период собирания Руси не сопровождался уничтожением административных особенностей бывших уделов. Завершение этого процесса поставило на очередь административную реформу. *В основание реформы центральных учреждений легли два принципа:*

– разграничение частного государева хозяйства и государственного управления, выразившееся первоначально в разделении государства на опричнину и земщину;

– замена личных административных поручений системой устойчивых учреждений.

В руках государя (царя) была сосредоточена вся полнота верховной государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной. Все правительственные действия органов власти совершались от имени царя и по царскому указу. При этом официальные идеологи власти подчеркивали превосходство русского самодержавия над другими подобными ему формами правления.

«Кроме нас да турецкого султана, – писал Иван Грозный, – ни в одном государстве нет государя, которого бы род царствовал непрерывно через двести лет; а мы от государства господари, начавши от Августа-Кесаря из начала веков, и всем людям это известно». Такой взгляд на происхождение власти московских государей помогал строить отношения с подданными на безусловных началах независимости власти.

В соответствии с этим сложились теоретические основания власти московских государей: божественное происхождение, внешняя независимость, внутренняя неограниченность и наследственность власти в одном роде. Особенно ярко эти основания проявлялись в период правления Ивана Грозного. Зависимость власти от «хотения человечества» в глазах Грозного унижала власть.

Иван Грозный заступил на великокняжеский престол в 1533 г. в возрасте трех лет. В период боярского правления центральная власть ослабла. Тяжелое положение народных масс, произвол вотчинников вызвал недовольство и открытые выступления населения. В 1547 г. произошло восстание в Москве. Обострение внутриполитической обстановки требовало поиска путей выхода

из кризиса. По предложению различных групп феодалов в 1547 г. было создано новое правительство – *Избранная рада.* В нее входили наиболее близкие к царю советники, занимавшиеся важнейшими делами государственного управления. Возглавлял Раду *А. Ф. Адашев,* происходивший из богатого, но незнатного рода.

В работе Избранной рады участвовали представители различных слоев господствующего класса (князья, священник, митрополит, дьяк). Рада просуществовала до 1560 г. Не будучи официальным государственным учреждением, фактически она в течение 13 лет управляла государством совместно с царем. Преобразования, которые проводила Избранная рада, получили название реформ середины XVI в.

Реформы Ивана IV затронули прежде всего центральный и местный аппарат государственного управления.

Правительство Ивана IV стремилось подчинить своему контролю владения потомков удельных княжат и бояр, для чего был принят ряд указов (1551, 1562 гг. и др.).

Окончательный удар по феодальной вотчине Иван Грозный нанес в 1565 г., учредив *опричнину.* Были выделены обширные территории, составлявшие особый удел, доходы с которого должны были поступать в государеву казну. Вся остальная территория составляла *земщину,* оставшуюся в управлении старых учреждений.

В опричнину, т. е. царский удел, вошли значительные территории на западе, севере, юге страны, земли с сильным удельно-княжеским землевладением. Здесь находились развитые города (Ярославль, Ростов, Кострома и др.), располагались важные торговые пути, стратегические форпосты на границах. Из опричных городов, уездов все князья, бояре, дворяне и приказные люди, не соглашавшиеся добровольно записаться в опричники, принудительно выселялись, княжеские и боярские вотчины конфисковывались, прежние их владельцы переселялись в другие районы, главным образом окраинные.

На новых местах они получали земли на основе поместного права. В старых районах «испомещались» опричники из числа дворян. Опричники объединялись в особый корпус, составляя гвардию телохранителей государя, отрекались от своих родных и друзей, обязывались служить только царю.

Суть этой реформы состояла в перераспределении земель бояр в пользу дворянства, ликвидации независимости крупного феодально-вотчинного землевладения и укреплении центральной власти. Опричнина сыграла большую роль в усилении экономической мощи царя.

Однако опричный террор наносил беспощадные удары не только по боярской и княжеской знати, но и по всему населению. Будучи мощной военно-карательной силой царя, опричнина скоро вызвала озлобление во всех слоях населения. Царь вынужден был отказаться от опричнины (1572).

Что касается феодально-зависимого крестьянства, то эпоха Ивана Грозного стала вторым этапом его закрепощения в общегосударственном масштабе. Хотя *Судебник 1550 г.* подтвердил право перехода крестьян в Юрьев день, плата за пожилое возросла. В 80-е гг… XVI в. политика закрепощения усиливается, вводятся «заповедные» и «урочные лета».

В результате опричнины, войн, стихийных бедствий второй половины XVI в. участились случаи бегства крестьян от своих хозяев. Об этом свидетельствует принятие соответствующих указов 1581, 1597 гг., проведение переписи крестьян в 1581–1592 гг., создавшей юридическую основу для поиска беглых крестьян.

К исходу столетия власть Московского государя получила непререкаемый авторитет. Так произошло превращение великого князя удельной эпохи в монарха, а патриархального боярского совета удельного князя – в «царскую палату» и государственный совет при самодержце.

В областном управлении взамен наместнического было введено земское самоуправление на очень широких началах. Для охраны собственно правительственных интересов в областях находились правительственные агенты со специальными полномочиями (воеводы, городовые приказчики и пр.).

В январе 1547 г. Иван Грозный изменил титул великого князя на царя и установил в России новую форму правления – самодержавную. Московское княжество стало царством. Управление страной осуществляли царь и Боярская дума, являвшаяся высшим законодательным органом.

> В XVI в. в *России* складывается *сословно-представительная монархия.* К числу сословно-представительных учреждений относились *Боярская дума и земские соборы.*

Боярская дума

Боярская дума составляла круг ближайших советников и сподвижников царя. Боярство в XVI–XVII вв. было высшим чином, которым государь «жаловал» своих ближайших помощников. Однако он никогда не жаловал в боярский чин людей

«худородных». Существовало несколько десятков знатных фамилий, преимущественно княжеских, члены которых «бывали в боярах».

Вторым чином в Думе, также жалованным царем, был окольничий.

Эти два первых думских чина пополнялись исключительно представителями высшей московской аристократии, и лишь в XVII в. известны единичные случаи пожалования в боярство людей из среднего служилого слоя (например, Матвеева или Ордин-Нащокина при царе Алексее Михайловиче).

Число бояр и окольничих было невелико, оно редко превышало 50 человек. Кроме аристократов в Думу входили несколько думных дворян и три или четыре думных дьяка, секретаря и докладчика Думы.

Постепенно Боярская дума получает оформленную организацию и в отношении личного состава – думное сидение делается специальной повинностью высших слоев служилого класса.

Права и полномочия Думы не были определены специальными законами. Широкая сфера ее компетенции исходила из обычаев или воли государя. Дума обсуждала обширный круг дел судебных и административных, но в основном, по мнению В. О. Ключевского, это было законодательное учреждение. Законодательное значение Думы было даже утверждено Судебником 1550 г. Статья 98 Судебника гласила: «… а которые будут дела новые, а в сем Судебнике не написаны, и как те дела с государева докладу и со всех бояр приговору вершатся, и те дела в сем Судебнике приписывати».

Обычная вводная формула новых законов, как отмечалось, гласила: «Государь указал, и бояре приговорили». Однако нужно иметь в виду, что такой порядок законодательства не был формально обязательным для государя. Иногда он решал дела и издавал распоряжения, имевшие характер законодательных постановлений, единолично или обсуждал и решал их с небольшим кругом советников – так называемой ближней, или комнатной, Думой.

В общее собрание Думы дела поступали или по указу государя, или по докладам из приказов. Согласно Уложению 1649 г. Дума являлась высшей судебной инстанцией для тех дел, которые не могли быть разрешены в приказах.

На заседаниях Думы иногда присутствовал сам царь (такие заседания назывались «сидением царя с боярами о делах»), иногда Дума решала дела по указу и полномочию государя в его отсутствие. Для решения особо важных дел собиралось

объединенное заседание Думы и Освященного собора, состоявшего из представителей высшего духовенства.

По мере надобности из общего состава Думы выделялись особые комиссии – *ответные* (для переговоров с иностранными послами), *уложенная* (для составления проекта нового Уложения), *судная* и *расправная*. В конце XVII в. расправная палата превратилась в постоянно действующее учреждение.

Служба бояр, окольничих и думных людей не ограничивалась их сидением в Думе. Они назначались послами в зарубежные страны, начальниками (судьями) важнейших приказов, полковыми воеводами и городовыми воеводами в большие и важные города.

Боярской думе подчинялись все приказы и все местное управление, она руководила армией, вела все земельные дела, проводила переговоры с иностранными послами. После принятия Иваном Грозным титула царя в Боярской думе появилась «комната» – «ближняя Дума», состоявшая из нескольких наиболее верных царю людей, вместе с ним решавших важнейшие государственные дела.

В. О. Ключевский в своей работе «Сказания иностранцев о Московском государстве» так анализировал властный механизм Московского царства: «Во главе управления стоял государь со своей Думой. Думу составляли думные бояре, отличавшиеся этим от простых бояр, которые хотя также назывались советниками государя, но получали это звание больше как почетный титул, ибо на общий совет их приглашали редко или совсем не приглашали. Кроме думных бояр в Думе присутствовали думные дьяки или государственные секретари. Как те, так и другие получали свое звание по воле государя. Дума была высшим законодательным, административным и судебным местом. Отсюда исходил всякий новый закон или государственное постановление. Здесь с утверждения государя определялись известные лица на правительственные должности и решались важнейшие судебные дела.

> С X и до XVIII века Боярская дума стояла во главе древнерусской администрации, была маховым колесом, приводившим в движение весь правительственный механизм, она же большею частью и создавала этот механизм, законодательствовала, регулировала все отношения, давала ответы на вопросы, обращенные к правительству. В период наиболее напряженной своей деятельности, с половины XV и до конца XVII века, это учреждение было творцом сложного и во многих

отношениях величественного государственного порядка, установившегося на огромном пространстве Московской Руси, того порядка, который только и сделал возможным смелые внешние и внутренние предприятия Петра, дал необходимые для того средства, людей и самые идеи.

Под Думой как высшим правительственным местом стояли приказы, ведавшие отдельные отрасли государственного управления.

По известиям XVI века, дела по этому управлению распределялись между 4 главными приказами, или четями. Эти приказы были: Посольский, Разрядный, Поместный и Казанский… Вообще трудно составить себе не только по иностранным, но и по отечественным известиям ясное понятие об устройстве и ходе управления посредством приказов именно потому, что ведомства не были точно разграничены и определены по известным началам; чем далее, тем более будут эти приказы размножаться и обособляться вследствие усложнения правительственного дела, и вместе с тем вследствие того же более и более будет оказываться несостоятельность служилых людей в деле управления, более и более будет чувствоваться нужда в людях иного рода, которые умели бы владеть не мечом, а пером, и с начала XVI века одновременно с известиями о приказах встречаем известия об усилении значения дьяков.

Они имели важное значение в Думе государя, они заправляли ходом дел в приказах, они же отправлялись вместе с наместниками по областям и заведовали там всеми государственными делами, были представителями государственного начала в областях, потому что наместники, служилые люди, оказались теперь непригодны и непривычны к правительственному делу при его новом значении, при новых, чисто государственных потребностях, и этим наместникам предоставили ведать только свои частные интересы кормления.

Для управления областями назначались царем известные лица, по одному или по два в каждую область, которые должны были во всех делах обращаться к управляющему той чети, в которой числилась известная область. Наместник отправлялся в назначенную ему область с одним или двумя дьяками, которые заведовали всеми приказными делами по управлении областью. Областные правители и дьяки назначались по царскому указу и через год обыкновенно сменялись».

Приказы

Непосредственно управление страной с конца XV в. осуществляли дьяки (с греч. – служитель церкви). С середины XVI в. «избы-канцелярии» были преобразованы в постоянно действующие государственные учреждения – приказы. Самым старым приказом, впервые упоминаемым в 1512 г., был Казенный приказ, возглавляемый казначеем (печатником) – хранителем «большой государственной печати». Казенный приказ ведал дипломатическими отношениями государства, поместными, ямскими и холопьими делами. В начале XVI в. у казначея появились помощники – поместный, ямской и посольский дьяки.

В Боярской думе была создана Посольская изба. Позднее, с увеличением объема работ, были образованы Поместный, Ямской и Холопий приказы. В 1533 г. начал работать Приказ большого прихода, ведавший сбором налогов и таможенных пошлин. В 1549 г. Посольская изба была преобразована в Посольский приказ.

Территория государства разрасталась, возникали новые потребности, и царь распределял по приказам новые дела так, как ему казалось удобным в данный момент: приказы разъединяли и соединяли, создавали для новых задач новые приказы или поручали их выполнение какому-нибудь старому приказу.

Так как приказы появлялись постепенно, по мере надобности, с усложнением административных задач, распределение правительственных дел между ними было чрезвычайно запутанным. Одни приказы занимались государственными делами на всей территории, другие – только в отдельных областях, третьи – управляли отдельными отраслями дворцового хозяйства, четвертые – небольшими отдельными предприятиями.

По подсчетам В. О. Ключевского, было до 15 приказов по военному управлению, не менее 10 – по государственному хозяйству, до 13 – по дворцовому ведомству и 12 приказов «в сфере внутреннего благоустройства и благочиния».

Важнейшими приказами общегосударственного значения были следующие: *Посольский приказ,* ведавший внешними сношениями; *Поместный приказ,* занимавшийся служилым землевладением; *Разрядный приказ,* ведавший военным делом и назначением командного состава; *Разбойный приказ,* расследовавший важнейшие уголовные дела по всему государству. Действовали несколько судных приказов, а также – *Приказы большой казны* и *Приказ большого прихода.* Важнейшими территориальными приказами считались *Малороссийский, Сибирский* и *дворцы – Казанский, Новгородский, Тверской.*

Практическая деятельность по управлению территориями распределяется между *четями* – областными приказами, причем

территория каждой чети слагалась из совокупности отдельных населенных пунктов, разбросанных по разным областям государства. Ведомство четей было по преимуществу финансовым учреждением.

Начальниками (судьями) главнейших приказов были обычно бояре и думные люди. С ними в приказах сидели дьяки (секретари) и подьячие (писцы). Второстепенными приказами управляли дворяне с дьяками или одни дьяки.

Главными деятелями приказного управления являлись, конечно, дьяки, так как аристократические начальники приказов едва ли могли разбираться в том огромном количестве дел, которыми были завалены все приказы.

Со всех концов Московского государства в приказы стекались отписки городовых приказных людей. Их привозили или нарочные гонцы, если дело было важное, или случайные попутчики. Подьячие, принимая отписки и другие документы, клали их на стол перед судьей и дьяками. Дьяк читал отписку с судьей, поговорив с ним, делал на ней резолюцию (помету) и раздавал отписки подьячим по столам.

Деление приказов на столы и количество столов в разных приказах было различно. Одни отписки следовало принять к сведению – на них дьяк помечал: «чтена, в столп», т. е. подклеить в столбец к другим документам; или: «деньги принять, а отписка в столп» и т. п. На другие отписки следовало отвечать, давая городовым приказным указания и предписания. На таких отписках дьяк помечал, иногда подробно, но всегда сжато, свою резолюцию. Старший подьячий, получив помеченную отписку, передавал ее одному из младших и давал указания, как составить отпуск. Младший подьячий справлялся в старых отпусках, т. е. в прежних делах, и по известному шаблону составлял грамоту, включая в нее помету дьяка.

Под наблюдением старшего подьячего и «за его справой» младшие подьячие изготовляли доклад, который или заслушивался в приказе, или докладывался государю.

Приказ помещался обыкновенно в просторной избе из 2–3 срубов. Изба отапливалась глиняными печами, а двери и слюдяные окна для тепла были обиты сукном и войлоком. Простые сосновые столы и скамейки составляли всю обстановку приказа. Дела хранились в лубяных и осиновых коробьях. Горница, где сидели судьи и дьяки, была обставлена лучше. Просители ждали своей очереди в сенях или на крыльце.

В XVI–XVII вв. не было постоянных контролирующих учреждений. Контроль за деятельностью приказов осуществлялся с помощью доносов, жалоб пострадавших и обиженных.

Внутренний контроль в приказах не был предусмотрен определенными правилами и всецело зависел от служебного усердия судей и дьяков.

Земский собор

В XVI в. в России возник принципиально новый орган государственного управления – *земский собор.*

В состав Земского собора входили: царь, Боярская дума, Освященный собор в полном составе, представители дворянства, верхов посадских людей (торговые люди, крупное купечество), а иногда – государственных крестьян. Земский собор как представительный орган был двухпалатным. В верхнюю палату входили царь, Боярская дума и Освященный собор, которые не избирались, а участвовали в ней в соответствии с занимаемым положением.

Члены нижней палаты были выборными. Порядок выборов на собор был следующим. Из Разрядного приказа воеводы получали предписание о выборах, которое зачитывалось жителям городов и крестьянам. После этого составлялись сословные выборные списки, хотя число представителей не фиксировалось. Избиратели давали своим выборным наказы. Однако выборы проводились не всегда. Были случаи, когда при срочном созыве собора представители приглашались царем или должностными лицами на местах.

В земском соборе значительную роль играли дворяне (главное служилое сословие, основа войска) и торговые люди, так как от их участия в этом государственном органе зависело решение денежных проблем для обеспечения средствами государственных нужд, прежде всего оборонных и военных.

В качестве представителей от населения приглашались не специально избранные депутаты, а преимущественно должностные лица, стоявшие во главе местных дворянских и посадских обществ. Принимая то или иное решение, члены собора обязывались в то же время быть исполнителями этого решения. В период Смутного времени начала XVII в. соборное представительство было только выборным, а постоянными членами его являлись представители служилого и посадского населения. Свободное крестьянство, которое образовывало с посадскими людьми общие «всеуездные миры», было также представлено на соборах, но крепостные крестьяне в них не участвовали.

На земских соборах обсуждение вопроса проходило по чинам и по группам. Обсудив вопрос, выборные люди подавали в группы

свои письменные мнения – так называемые «сказки».

Регулярность и продолжительность заседаний земских соборов не были регламентированы и зависели от обстоятельств, важности и содержания обсуждавшихся вопросов. В ряде случаев земские соборы функционировали непрерывно. Они решали основные вопросы внешней и внутренней политики, законодательства, финансов, государственного строительства. Вопросы обсуждались по сословиям (палатам), каждое сословие подавало свое письменное мнение, а потом в результате их обобщения составлялся приговор, принимаемый всем составом собора. Таким образом, правительство имело возможность выявить мнения отдельных сословий и групп населения. Но в целом собор действовал в тесной связи с царской властью и Думой. Соборы собирались на Красной площади, в Патриарших палатах или Успенском соборе Кремля, позже – в Золотой палате или Столовой избе.

Кроме названия «Земский собор», это представительное учреждение имело и другие наименования: «Совет всея земли», «Собор», «Общий совет», «Великая земская дума».

Первый Земский собор был созван в России в 1549 г. и вошел в историю как Собор примирения. Причина его созыва – восстание 1547 г. в Москве и необходимость примирения противоречий между боярством и дворянством.

На основе документов историки насчитывают в XVI–XVII вв. около 50 земских соборов. Все они условно делятся на четыре группы: созванные царем по его инициативе; созванные царем по требованию сословий; созванные сословиями по их инициативе; соборы, на которых избирались цари.

Преобладала первая группа соборов. Собор 1549 г. относится ко второй группе, так как он был созван по требованию сословий. Собор 1598 г. избрал на царство Бориса Годунова, 1613 г. – Михаила Романова.

Наиболее сложную и представительную структуру в XVI в. имели Стоглавый собор 1551 г. и Собор 1566 г.

В 1551 г. по инициативе царя и митрополита был созван церковный собор, получивший название Стоглавого, так как его решения были сформулированы в 100 главах. Собор регламентировал церковное искусство, правила жизни духовенства, составил и утвердил список общерусских святых. Самым спорным вопросом оказался вопрос о церковном землевладении. По всей территории страны унифицировалась обрядность. Собор одобрил принятие Судебника 1550 г. и реформы Ивана IV.

Собор 1566 г. был наиболее представительным с социальной

точки зрения. На нем сформировалось пять курий, объединявших разные слои населения (духовенство, боярство, приказных людей, дворянство и купечество). На этом соборе решался вопрос о войне с Литвой и Польшей.

Суммируя компетенцию земских соборов, можно констатировать, что на земских соборах рассматривались вопросы:

– избрания на царство;

– войны и мира;

– принятия новых нормативных актов;

– налогообложения.

Местное управление

Эволюция местного управления в Московском государстве заключалась в постепенном изменении *системы кормлений.*

В XV и первой половине XVI в. власть на местах находилась в руках наместников и волостелей. Наместники правили городами и пригородными станами. Волостели управляли волостями, а подчиненные – тиуны, доводчики, праветчики, недельщики – были их слугами, но не государственными чиновниками. Должности областных управителей назывались кормлениями, а они сами – кормленщиками.

Чтобы оградить население от произвола и злоупотреблений кормленщиков, правительство проводило нормировку кормлений. В уставных и жалованных грамотах, которые давались самим кормленщикам, была установлена своего рода такса, подробно определявшая доходы кормленщика, кормы и пошлины. Позднее натуральные кормы (хлеб, масло, мясо, птица и т. д.) были пересчитаны на деньги, а сбор кормов с населения был поручен выборным от обществ (старостам, сотским и др.).

Судебная власть кормленщиков была ограничена двойным надзором – сверху и снизу. Надзор сверху выражался в докладе, т. е. в том, что некоторые наиболее важные дела из суда кормленщиков переносились для окончательного решения в центральные учреждения (дела о холопстве и важнейшие уголовные дела). Судебные действия наместников и волостелей находились также под надзором местных обществ.

Посадские и волостные общества издавна имели свои выборные органы, старост и сотских. Со второй половины XV в. эти выборные земские власти становятся все более деятельными участниками местного управления и суда. Земские власти или специально выбранные местными обществами «судные мужи», «добрые люди», «лучшие люди» участвовали в суде наместников и

волостелей. Как знатоки местных юридических обычаев и защитники интересов местных обществ они должны были «в суде сидети и правды стеречи».

Судебник 1497 г. установил общее правило, по которому на суде кормленщиков должно быть «старосте и лутчим людем; а без старосты и без других людей суда наместником и волостелем не судити». То же правило подтверждалось рядом уставных грамот, данных отдельным местным обществам. Судебник 1550 г. устанавливал обязательное присутствие в наместничьем суде старост и лучших людей, целовальников или судных мужей и повторял предписание: «А без старосты и без целовальников суда не судити».

В XVI в. постепенно осуществлялась реформа местного суда и управления. Сначала из рук наместников и волостелей изъяли суд по тяжелым уголовным преступлениям («разбойные, татиные и убивственные дела»), которые были переданы в руки избираемых местными обществами губных старост и их помощников – губных целовальников.

Губные старосты избирались из дворян и детей боярских всем населением, включая крестьян. Губные целовальники избирались из среды тяглых (посадских и сельских) людей. Губным старостам подчинялись также выборные низшие полицейские агенты – сотские, пятидесятские и десятские.

При Иване IV в 1555 г. правительство решило отменить кормления, заменив наместников и волостелей выборными земскими властями, «излюбленными» старостами и земскими судьями, которым поручался суд по всем делам (уголовным и гражданским) и все местное управление. Вместо кормов и пошлин, уплачиваемых прежде наместникам и волостелям, посадские и волостные люди должны были теперь платить денежный «оброк» в царскую казну. Правительство назначало для каждого округа лишь общую сумму, подлежащую уплате оброка, а посадские и крестьяне должны были сами распределять налог «меж себя»: «по животам, и по промыслам, и по пашням, и по угодьям», т. е. в соответствии с имущественной состоятельностью каждого дворохозяина.

Таким образом, установленная реформами XVI в. выборная служба получила характер натуральной государственной повинности, возложенной на население.

Наиболее важными из упомянутых реформ стали губная реформа в 30-е гг. XVI в. и земская реформа 1555–1556 гг. В результате выборные «излюбленные» люди стали заниматься государственными делами:

– *губные избы* – судебно-полицейскими функциями;

– *земские избы* – раскладом, сбором и доставкой в Москву различных податей, рассмотрением в судебном порядке всех гражданских и второстепенных уголовных дел черносошных крестьян и посадских, а также некоторыми полицейскими функциями.

В состав губных изб входили губной староста (избирался из местных дворян) и старосты, десятские, «лучшие люди». Позднее состав изб изменился: в их аппарат вошли целовальники из среды крестьян и верхушки посадских людей и губной дьяк.

В состав земских изб входили выборные из черносошных крестьян и посадских людей, «излюбленные головы» (старосты), «лучшие люди» (земские судьи или целовальники), земский дьяк.

В XVII в. вся власть на местах постепенно сосредоточивается в руках воевод. Земские и губные учреждения формально сохранялись, но теряли свою самостоятельность, превращаясь в исполнительные органы приказного воеводского управления.

Следует подчеркнуть, что установление выборной администрации взамен кормлений косвенно вызывалось реорганизацией служилого класса. Введение поместной системы отняло у кормлений прежнее значение средств материального обеспечения служилого класса. В то же время их дальнейшее существование должно было отрывать служилых людей от возложенной на них ратной службы. Организация земского самоуправления и мотивы его введения непосредственно примыкали, таким образом, к общей системе государственных преобразований XV–XVI вв.

Военное управление

Военная реформа разделила всех служилых людей на две категории: служилые «по отечеству» (бояре и дворяне) и служилые «по прибору» (т. е. наемные за деньги). Созданные еще при Василии III отряды пищальников в 1550 г. преобразовались в стрелецкое войско, служившее за денежное жалованье. Это – первое на Руси регулярное войско. Для служилых людей по отечеству было написано Уложение о службе, по которому упорядочивалась служба дворян и бояр.

Дворянин мог начинать службу с 15 лет и передавать ее по наследству. По призыву царя он обязан был являться на службу «конно, людно и оружно» (т. е. на коне, с вооружением и боевыми холопами). За неявку или уклонение от службы его подвергали телесному наказанию, а земли, ему принадлежащие, могли быть конфискованы. Вспомогательную службу (дорожные, обозные и фортификационные работы) несло ополчение из государственных

крестьян и посадских людей.

Основное ядро войска составляла *поместная конница.* Конные дворянские полки формировались из уездных служилых отрядов, которые являлись в сборные пункты «конны, людны и оружны».

Ежегодно весной и летом на опасных границах выставлялись три сформированные из таких полков армии: одна – по Оке близ Коломны, другая – по Клязьме близ Владимира, третья – по литовской границе. Осенью служилые люди распускались по усадьбам.

Рост военных потребностей вызвал организацию *государственных налогов.* В тесной связи с военными расходами в середине XVI в. создается ряд специальных военных податей. С возложением ратной повинности на слой служилых людей наибольшее количество податного бремени было переведено на другие податные слои населения.

> Совокупность перечисленных учреждений и характер проведенных в государственном управлении реформ превратили объединенную Северо-Восточную Русь в монархию с сильной государственной властью и населением, объединенным в служилые и податные сословия, связанные круговой ответственностью. Жизнеспособность этого строя основывалась на его соответствии нуждам государства. Опираясь на него, Московское государство смогло не только выдержать натиск воинственных соседей, но и существенно раздвинуть свои пределы в южном и юго-восточном направлениях.

Отношения государства и церкви

В XVI в. церковь в России оставалась одним из крупнейших землевладельцев. На церковных землях работало большое количество крестьян. Духовенство как особое сословие наделялось рядом привилегий и льгот: освобождением от податей, телесных наказаний и повинностей. Попытка ограничить рост церковного и монастырского землевладения была предпринята в начале XVI в., но она не удалась.

Вновь церковный вопрос был поднят на Стоглавом соборе 1551 г., который принял решение оставить в руках церкви все земли, приобретенные ею ранее, но ограничил наследственные вклады (по завещанию) вотчин в монастыри. Однако покупать и получать землю в дар теперь церковники могли только с разрешения царя. С 1580 г. монастырям запретили покупать

вотчины у служилых людей, принимать их в заклад и на «помин души».

В то же время политическая роль церкви возрастала. В православном мире значительно возрос авторитет Русской церкви. В XVI в. восточные патриархи часто обращались в Москву за финансовой поддержкой. В 1588 г. во время визита в Москву константинопольского патриарха Иеремии для получения субсидий правительство Годунова настояло на избрании Собором 26 января 1589 г. на патриарший престол московского *митрополита Иова.*

> С 1589 г. в России учреждается *патриаршество,* и русская церковь получает полную самостоятельность. Это усиливает ее притязания на политическую власть.

Развитие законодательства

Крупнейшим законодательным памятником этой эпохи явилось Соборное уложение 1649 г. Непосредственным толчком для его разработки и принятия послужило вспыхнувшее в 1648 г. восстание посадских людей Москвы. Народный гнев обрушился на «сильных» людей, т. е. тех влиятельных представителей придворного и чиновничьего мира, от злоупотреблений которых и страдало население, не находя защиты. Через два месяца после московского мятежа, в июле 1648 г., царь Алексей Михайлович приказал начать разработку проекта нового закона под названием «Уложение».

Как и Судебник 1497 г., Уложение считало преступлениями деяния, опасные для общества, именуя их обычно «лихим делом».

При этом на первое место ставились преступления против церкви. Им впервые в истории российского законодательства посвящалась специальная глава. На втором месте стояли государственные преступления (измена, посягательство на жизнь и здоровье царя и др.). В законе имелись подробные описания других преступлений – воинских, имущественных, против личности.

В гражданском праве дальнейшее закрепление получает право феодальной собственности на землю. Существовали три основных вида феодального землевладения.

Первый вид – собственность государства или непосредственно царя. Сюда входили дворцовые земли, а также земли черных волостей.

Второй вид феодальной собственности – *вотчинное землевладение.* Будучи условной формой собственности на землю,

вотчины имели все же иное правовое положение, чем поместья. Феодал мог не только владеть, пользоваться вотчиной, но и распоряжаться ею. *Существовали три основных вида вотчин: родовые, выслуженные (жалованные) и купленные.*

Третий вид феодального землевладения – *поместья,* которые давались главным образом за военную службу.

Из памятников церковного права важнейшим является *Стоглав* (1551).

Государственные судебные органы представляли царь, Боярская дума, приказы; судебную власть на местах – наместники, волостели, а с середины XVI в. – воеводы, губные и земские органы.

4. Концепции развития централизованного государственного управления в России в XV–XVI вв.

Борьба за укрепление самодержавия, упразднение сохранившихся боярско-княжеских привилегий особенно ярко проявилась в период правления Ивана IV. Отражением этой борьбы стала полемика между Иваном IV и князем Андреем Курбским. Многие аргументы, использовавшиеся в ней Иваном IV, а также проведенные им реформы теоретически были подготовлены в сочинениях Ивана Пересветова, содержавших программу государственных преобразований.

Служилый дворянин Пересветов был выходцем из русских земель, входивших в то время в состав Великого княжества Литовского. До приезда в Россию он служил польскому, венгерскому, чешскому королям и молдавскому воеводе. В своих челобитных Ивану IV Пересветов жалуется на притеснение его боярами и просит «оборонить от насильства сильных людей». При этом он не только просит облегчить его участь, но и проводит идею моральной ответственности царя за благополучие подданных и государства. С этой целью в своих челобитных Пересветов излагает ряд сказаний. Характерно, что он почти не прибегает к богословским аргументам, ограничиваясь авторитетом Бога и Евангелия.

Излагая «Сказание о царе Константине», Пересветов подчеркивает, что главная причина падения Византии и завоевания ее турками – засилье предателей-бояр. Намекая на годы малолетства Ивана Грозного, Пересветов вопреки историческим фактам утверждает, что византийские вельможи «лукавством» подчинили своему влиянию малолетнего царя Константина. Взимая с «правого и неправого», вельможи «казны свои наполнили златом и серебром и многоценными камнями». В результате, пишет Пересветов, «царство его оскуднело и казна царева». Он прямо указывает, что «вельможи русского царя сами богатеют и ленивеют, а царство оскужают».

Боярское засилье – причина не только материального оскудения государства, казны, но и ослабления военного могущества. Бояре «крепко за веру христианскую не стоят и люто против недруга смертною игрою не играют». Византийские вельможи поработили страну, а «в котором царстве люди порабощены, и в том царстве люди не храбры и в бою не смелы против недруга».

Обосновав, таким образом, гибельные для государства последствия боярского засилья, Пересветов доказывает необходимость коренного изменения внутренней и внешней политики русского государя.

Настоящая опора царской власти в борьбе как с внутренними, так и внешними врагами, по мнению Пересветова, – служилое дворянство, «воинники», страдающие от бояр-вельмож, верные царю, готовые «против недруга государства играть смертной игрой». Не знатность рода и богатство, а личные заслуги перед царем, преданность ему и храбрость должны определять положение «воинника» на государевой службе: «Кто царю верно служит, хотя и меньшего колена, и он его на величество подьимает, и имя ему велико дает и жалованья ему много прибавляет». Союз между царем и «воинниками» – необходимое условие проведения преобразований в Русском государстве.

В «Сказании о Магомете-султане» Пересветов обращает внимание на проведенные этим султаном преобразования: отмену наместничества и системы кормлений, изгнание из судов судей мздоимцев и установление правосудия, военную реформу, запрещение кабального холопства.

Особое место в предложениях Пересветова занимает военная реформа. Пересветов рекомендует царю создать постоянное войско, находящееся на денежном содержании. Ведущую роль в армии должны играть служилые дворяне. Для поднятия боеспособности войско следует обучать «науке воинской» и установить в нем строжайшую дисциплину: кто сбежит с поля боя, тот будет казнен «царские смертною казнью». Важное место в войске должны занимать стрельцы, вооруженные огнестрельным оружием, «огненною стрельбою гораздо ученою».

Вместе с предложениями Пересветова провести военную реформу следует рассматривать и высказанные им идеи ограничения кабального холопства. Порабощение боярами холопов не только наносит ущерб материальному благосостоянию государства, но и ослабляет армию, основную массу которой составляют холопы.

Для укрепления государства Пересветов предлагает царю быть жестоким и грозным, так как «без таковые грозы правды в царство не можно ввести». Сильная, неограниченная и при необходимости жестокая царская власть – залог величия государства, его процветания. «Царь кроток и смирен на царстве своем, и царство его оскудеет, и слава его снизится. Царь на царство грозен и мудр, царство его ширеет и имя его славно по всем землям».

Антибоярская направленность программы Пересветова

отражала чаяния формирующегося дворянства, связывавшего свои надежды с сильной царской властью. Произведения Пересветова содержали программу укрепления и развития самодержавия. Многое из предлагаемого Пересветовым было реализовано в проводимых Иваном IV реформах и в Судебнике 1550 г. Часть идей была воплощена в жизнь позднее, в частности предложение о введении постоянного войска.

Наиболее видным представителем боярской оппозиции усилению царской власти стал князь А. М. Курбский – один из сподвижников Ивана IV, происходивший из древнего княжеского рода, член Избранной рады, участвовавшей некоторое время в управлении государством. Командуя русской армией в Ливонской войне, Курбский узнал о грозившей ему опале и бежал в Литву.

В своих трех письмах Ивану IV и написанной в эмиграции «Истории о великом князе Московском» Курбский пытается оправдать свое бегство, ссылаясь на феодальное право «отъезда», на царские притеснения и казни боярства. Он обвиняет Ивана IV в том, что тот «правил не по старине», что он жесток, несправедлив, находится под влиянием «лукавых монахов».

Самодержавие царя, царские реформы Курбский отвергает, противопоставляя им государя, правящего с Избранной радой, советующегося с Думой и своими боярами, не посягающего на боярские вольности и привилегии, в том числе и на право «отъезда». Он утверждает, ссылаясь на Цицерона, что нет государства, если не действуют законы, нет правосудия, не соблюдаются старые обычаи.

Разумеется, Курбский не ратовал за восстановление порядков феодальной раздробленности, он понимал преимущества централизованного государства. Курбский вел речь лишь об ограничении самодержавия, власти царя, разделении ее между царем и боярами. Главная тема писем Курбского – «тирания Грозного». Он видит причину всех зол в личных качествах Ивана Грозного.

Протест Курбского против укрепления самодержавия вызвал резкий отпор Ивана IV. В письмах к Курбскому царь использует аргументы челобитных Пересветова для обоснования своей самодержавной власти.

Царская власть – от Бога, и сопротивление ей – «Божьему поведению» сопротивление. «Самодержавства Божьим изволением почтен то высокого князя Володимира», – писал Иван IV Курбскому. Любые ограничения власти им решительно отвергаются: российские самодержцы изначала владеют всем государством, а не бояре и вельможи, которые ведут государство к ослаблению («горе граду им же мнози овладевают»), к

княжеским усобицам и произволу. Напрасно Курбский ссылается на право «отъезда». Его бегство – это измена отечеству и царю. Царская опала, казни бояр-изменников, по убеждению Ивана IV, оправданны: «таких собак везде казнят».

Переписка Ивана IV с Курбским – отражение острой идейной борьбы, развернувшейся на Руси вокруг социальных и политических преобразований, проходивших в период формирования централизованного государства и укрепления самодержавия.

В целом в развитии русской политической мысли в этот период можно выделить два основных этапа.

На первом этапе (XI-XIII вв.) преобладало внимание к внешнеполитическим проблемам: идея независимости Русского государства прослеживается, начиная со «Слова о законе и благодати» Илариона. Органически связанной с ней была внутриполитическая проблематика: задачи преодоления феодальной раздробленности, идея единства Русской земли. Вершиной политической мысли этого этапа, аккумулирующей названные проблемы, стало «Слово о полку Игореве», проникнутое патриотизмом и историческим оптимизмом.

На втором этапе (XIV-XVI вв.), после освобождения от татаро-монгольского ига, преодоления феодальной раздробленности и централизации государства, приоритетными были внутриполитические проблемы: развитие идей сильной самодержавной власти, ломающей все виды оппозиции, усиление крепостничества.

* * *

Идейные движения рассматриваемого периода оставили заметный след в истории страны, послужили базой для развития русской политической мысли периода становления и укрепления абсолютизма.

Вопросы для повторения

Расскажите об основных понятиях темы: посадские люди, тягло, старожильцы, новоприходцы, половник, серебряник, урочные лета, торговая казнь, лихое дело, заповедные лета, Юрьев день, Освященный собор, земские избы, губные избы, опричнина, земщина, облихование, тирания.

Глава V
Государственное управление Россией в XVII в.

Подъем Российского государства, начавшийся в XIV в., был обусловлен целым рядом экономических и политических факторов.

Власть государя достигла неограниченной полноты прав и опиралась на сильную централизованную систему управления.

Однако при всей своей централизации управление не было приведено в стройную систему прочных учреждений и не совершалось на основании неизменных законов.

Общая тенденция развития государственной системы России во второй половине XVII в. – переход от самодержавия с Боярской думой и боярской аристократией, от сословно-представительной монархии к абсолютной монархии.

Абсолютизм – это форма государственного правления, при которой верховная власть в государстве полностью и безраздельно принадлежит монарху. При абсолютизме феодальное государство достигает наивысшей степени централизации, создаются разветвленный аппарат, постоянная армия и полиция, деятельность органов сословного представительства, как правило, прекращается.

Система государственного устройства и управления в XVII в. была следующей: во главе государства стоял государь, который являлся источником всякой власти – законодательной, судебной и исполнительной. До второй половины XVII в. существовали земские соборы, являвшие собой совет представителей всей земли. До конца XVII в. огромную роль играла Боярская дума.

Боярская дума

В Думу входили представители четырех думных чинов: бояре, окольничие, думные дворяне и думные дьяки. Самым важным и престижным был первый чин – *боярин.* В этот чин царем назначались лица из двух десятков самых знатных фамилий, потомков правящих фамилий Древней Руси, а также старых московских боярских родов. *Окольничими* становились князья и потомки московских бояр. Все они были выходцами из 60 наиболее древних и знатных фамилий. Чин *думных дворян* получали дворяне, выбившиеся «в люди» благодаря личным заслугам, долгой и верной службе государю; здесь не было ни одного князя. Исключение представлял *Кузьма Минин* – нижегородский торговец, представитель «третьего сословия», получивший чин думного боярина за спасение Отечества в год иноземного разорения. В целом думными дворянами стали в XVII в. представители 85 фамилий мелкого российского дворянства.

Думные дьяки за службу назначались из простых приказных дьяков, а иногда и подьячих. В их функции входили доклад дел в Думе и формирование ее решения.

Кроме того, в старинных списках вместе с боярами и думными людьми упоминаются старшие придворные чины: конюший, дворецкий, казначей, оружничий, кравчий, ловчий. Великие князья вводили в Думу своих родственников, князей удельных, а также приглашали на совет и митрополита Московского. Численный состав Боярской думы менялся. В конце 70-х гг. XVII в. в ней было 97 человек: 42 боярина, 27 окольничих, 19 думных дворян и 9 думных дьяков. Таким образом, аристократический характер Думы сохранялся, хотя в Думу все больше проникало дворян и дьяков.

По указанию царя на заседаниях Думы обсуждались наиболее важные государственные дела: объявление войны, заключение мира, сбор чрезвычайных налогов, принятие нового закона, спорные вопросы по представлению приказов, по жалобам отдельных лиц. Решение Думы становилось законом или его разъяснением, и Дума являлась законодательным, распорядительным и контролирующим органом.

Председателем Думы был царь, в его отсутствие – знатный боярин по поручению царя. В случае, когда царя не было, решение Думы признавалось проектом и требовалось его окончательное утверждение государем. Особое внимание в Думе уделялось дипломатическим и военным вопросам. Дума

контролировала дипломатическую переписку. Для переговоров с иностранными послами Дума создавала временные «ответные» комиссии, а потом заслушивала отчеты о ходе этих переговоров. Обязанности секретаря Думы по внешним связям исполнял дьяк, возглавлявший Посольский приказ.

XVII в. был периодом существенного роста роли Боярской думы, поскольку царская власть в период Смутного времени была ослаблена. Особенно выросло значение Думы, когда в 1606–1610 гг. на престоле был *Василий Шуйский.* Он подчинился требованиям бояр и принял от них крестоцеловальную грамоту, что означало небывалое ограничение власти царя. После его низложения вся полнота власти временно перешла к Боярской думе. Она состояла тогда из семи влиятельных бояр, поэтому ее правление получило в истории название *семибоярщины.*

В середине XVII в. роль Боярской думы постепенно снижается, что было одним из признаков усиления в России абсолютной монархии. Наряду с Боярской думой при царе существовала так называемая Ближняя, или Тайная, дума – узкий круг особо доверенных лиц, советников верховного правителя. Для управления текущими делами в случае отъезда царя из столицы Боярская дума создавала временные комиссии; более важные дела посылались «в поход» царю. При Боярской думе с 1681 по 1694 г. существовала *Расправная палата,* в которую входили 11 членов и более. Это был особый судебный отдел для рассмотрения спорных гражданских дел.

Несмотря на снижение роли Думы в государстве во второй половине столетия, она по-прежнему вместе с царем руководила страной в интересах феодалов. Окончательное ее падение относится ко времени правления Петра I.

Земские соборы

В XVII в. земские соборы оставались органами сословного представительства, но роль их существенно изменилась: возросло представительство дворян и посадских людей. В течение XVII в. значимость земских соборов была различной. В начале столетия из-за социальных потрясений, иностранных вторжений, ослабления государственной власти роль земских соборов резко возросла.

Это было время, когда соборы имели наиболее важное и прогрессивное значение в общественно-политической жизни России. Например, приговор, вынесенный Земским собором 30 июня 1611 г. в «безгосударное время», признавался актом общеисторической значимости.

Особая роль выпала на долю Земского совета (или Совета всей земли), созданного в период Второго ополчения в 1612 г.

В него входили представители боярства и духовенства, священного чина и посадских людей. Этот совет учредил в Ярославле временные приказы (Поместный, Разрядный, Восточный, Монастырский и др.) и денежный двор. По существу, он превратился в верховный орган власти (законодательной и исполнительной), решающий вопросы внутренней и внешней политики.

В Земский собор, или Совет всея земли, времен Первого и Второго ополчения входили представители боярства и дворянства, священного чина и посадских людей. На избирательный Собор 1613 г. пригласили также представителей дворцовых и черносошных крестьян (всего было примерно 800 человек).

Соборные депутаты получали от избирателей «полные и крепкие достаточные приказы», т. е. наказы, представляли интересы своих сословий, своего «мира» и могли говорить об их нуждах «вольно и бесстрашно», как об этом пишет призывная грамота Д. Пожарского и Д. Трубецкого.

И в годы Смуты, и в начале правления царя Михаила ослабленная центральная власть остро нуждалась в поддержке «всей земли». Земские соборы, по существу, превратились в этот период в орган распорядительной власти, в котором большую, даже решающую роль играли представители дворянства и посадских людей. Отмечалось, что «смута создала условия, которые дали выборному элементу решительное преобладание над должностным и тем сообщили земскому собору характер

настоящего представительного собрания». В то время, по его же наблюдению, людьми овладели «новые понятия», дотоле неведомые: «совет всея земли», «общий земский совет», «всенародное собрание», «крепкая дума миром», Собор 1613 г. «можно признать первым достоверным опытом действительного народного представительства», – писал В. О. Ключевский.

Как известно, на этом соборе царем был избран 16-летний *Михаил Романов* (1596–1645).

Новая царская династия Романовых утвердилась на русском престоле с 1613 г., ее представители правили страной 300 лет. За царями Романовыми утвердился пышный титул «Божией милостью Великий государь, царь и Великий князь, Всея России самодержец», в котором главенствует идея о божественном происхождении власти. В XVII в. сложилась концепция богоизбранности Романовых; ее автором был кесарь Троице-Сергиева монастыря *Авраамий Палицын.*

В первые годы правления Михаила Федоровича страна переживала разруху, испытывала огромные финансовые трудности.

И царь нуждался в поддержке различных слоев населения, особенно торговых людей, владеющих денежными средствами. В этот период земские соборы заседали почти непрерывно. Они превратились в органы распорядительной власти, где решающую роль играли представители дворянства и посадских людей и первое время по-своему выражали волю «всей земли». Однако после возвращения из польского плена в Москву в 1619 г. *митрополита Филарета,* отца царя Михаила Романова, и образования постоянного правительства роль земских соборов и соборных депутатов уменьшилась, они стали собираться реже.

Если в период 1613–1622 гг. соборы действовали почти непрерывно, то с 1622 по 1632 г. они не собирались. В период 1632–1653 гг. земские соборы созывались редко, но вопросы, которые они рассматривали, были очень важными: Соборное уложение 1649 г., восстание в Пскове, русско-польские, русско-крымские отношения, воссоединение Украины с Россией, вопрос об Азове. Земские соборы этого периода характеризуются активным выступлением сословных групп, предъявляющих требования правительству. После 1653 г. деятельность соборов снижается и только в 1683–1684 гг. отмечается небольшой взлет, оказавшийся кануном их падения. Эта тенденция выражала перерастание сословно-представительной монархии в абсолютную.

Свои функции соборы выполняли с соизволения и по указаниям верховной власти, которая была озабочена тем, чтобы

после страшного разорения побыстрее «земля устроить». Для этого и собирали в столицу выборных людей, «которые б умели рассказать обиды и насильства, и разоренье», наметить меры для общего устроения дел в государстве, «чтобы во всем поправить, как лучше». Собор был орудием в руках правительства.

Однако в дальнейшем монархия уже перестает нуждаться в соборах. Главной ее опорой становятся армия и бюрократический аппарат. Укрепляется приказная система управления.

Приказы

В XVII столетии вместо немногочисленной группы лиц к работе в государственных учреждениях России приступает особая специальная прослойка, получившая общее наименование приказных людей.

Приказные люди – специальная, в XVII в. сформировавшаяся в сословную группа служилых людей, основной обязанностью которых была работа в государственных учреждениях в центре и на местах.

Особенностью первой половины XVII в. также было широкое распространение временных приказов, хотя они оформлялись законодательным актом об их создании, определении функций, штата, бюджета и назначении главы. Отличались они от постоянно действующих функциональным и экстерриториальным характером, оперативностью работы.

Когда в 10–20-е гг. XVII в. восстанавливалась система государственного управления, разрушенная в Смутное время, начали функционировать примерно 20 центральных учреждений. Необходимость больших финансовых расходов на хозяйственные нужды привела к *усилению фискальной деятельности приказов.* Поэтому были воссозданы также и *четвертные приказы,* создан ряд новых постоянных и временных центральных учреждений по сбору налогов *(приказ Большой казны).*

Усиление значимости в Смутное время таких социальных групп, как дворянство и казачество, предопределил возрождение *Поместного приказа,* ведавшего массовой раздачей земель, и *Казачьего приказа.*

Новым для приказной системы было формирование *Патриаршего упрощения* в связи с возрастанием роли в управлении государством патриарха Филарета. С этого времени в стране установилось тройное деление приказной системы государственных учреждений (государственные, дворцовые, патриаршие приказы).

Ведомство каждого приказа создавалось вследствие исторической потребности в новом органе. Одни приказы ведали во всех отношениях какой-то территорией государства (Сибирский приказ, Костромская четь и т. д.), другие – управляли определенной категорией населения (Приказ холопий – холопами, Стрелецкий – стрелецким войском и т. д.); третьи заведовали определенным родом дел (Разбойный – уголовной юстицией, приказ Большой казны – финансами, Разрядный – военными делами, Посольский – дипломатическими сношениями

и т. д.).

Наряду с крупными приказами существовали мелкие, вроде Аптекарского, ведавшего придворно-медицинской частью, Каменного, наблюдавшего за каменными постройками. Так же, как приказы, были устроены дворцовые учреждения, которые носили характер домашних хозяйственных контор царской семьи (мастерские палаты и др.).

Организация всех приказов была приблизительно одинакова. Они состояли из присутствия и канцелярии. Присутствие состояло из начальника приказа (часто члена Думы) и «товарищей». Они назывались судьями и были подчиненными по отношению к начальнику, поэтому, будучи по форме коллегиальным, приказное присутствие на деле таковым не являлось: дела решались не большинством присутствующих, а по усмотрению старшего. В мелких приказах также не было коллегиальности: делами ведал один начальник, без товарища. Канцелярия состояла из подьячих под начальством дьяков; численность и тех и других зависела от размеров приказной деятельности.

В XVII в. число приказов увеличилось с 44 в 1626 г. до 55 в 1698 г. Важнейшие приказы (Посольский, Разрядный) возглавляли думные дьяки. Допускалось совместительство, т. е. служба дьяков одновременно в двух приказах. Боярин Б. И. Морозов, например, был одновременно судьей в пяти приказах.

Во многих приказах штат не превышал 10 человек. В таких приказах, как приказ Большого прихода, Новгородской четверти, Разбойный, штат состоял из 22–27 человек. Особую группу представляли четыре крупнейших приказа: Поместный (73 человека), Большого дворца (73). Казанского дворца (46), Разрядный (45).

В 1637 г. в системе приказов появился новый территориальный приказ – *Сибирский,* выделившийся из Казанского для управления вновь присоединенными землями Сибири.

Приказы издавали разнообразные документы: жалованные грамоты, указы от имени царя, памятки, наказы-инструкции должностным лицам, доклады и пыточные грамоты. Систематизировались грамоты путем издания сводных документов – *уставных грамот.*

Во второй половине XVII в. в жизни России происходят существенные изменения: окончательно оформляется крепостное право, в то же время формируется всероссийский рынок, углубляется социальное расслоение деревни, происходят городские восстания, вспышки национального движения в

Поволжье, мощная крестьянская война под предводительством Степана Разина. Одновременно удается вернуть основную часть утраченных в начале века земель. Продолжает осваиваться Сибирь, оборонительная линия продвигается на юг, юго-восток, юго-запад, осваиваются новые плодородные земли, создаются новые города.

Все эти процессы не могли не сказаться на государственных органах.

После принятия *Соборного уложения 1649 г.,* удовлетворившего основные требования дворянства и верхушки посада, их политическая активность ослабела. Дворянство было больше всего заинтересовано в подавлении сопротивления закрепощенных крестьян. Поскольку старый государственный аппарат плохо справлялся с этими задачами, потребовалось изменить формы правления путем *усиления абсолютистских начал и перестройки армии.*

Особенностью абсолютизма в XVII в. являлось *отсутствие постоянной армии* и *регулярной финансовой системы.* Армия состояла из дворянского ополчения, собиравшегося для каждой военной кампании, и стрелецких полков, в мирное время занимавшихся промыслами и торговлей. Финансовая система не была единой, сбор налогов находился в ведении разных приказов, так же как и их распределение. Не было единой налоговой системы. Налоги и повинности были как постоянными, так и временными, вводимыми правительством в связи с конкретными событиями, например с войнами.

Смутное время начала XVII в. сильно отразилось на армии. Общая численность ратников резко уменьшилась, и ее удалось восстановить только к началу 30-х гг. С 1630 г. в России началось создание полков нового строя – *солдатских, рейтарских, драгунских.* Через 20 лет в эти полки стали проводить наборы из крестьян и посадских людей. Постепенно росла численность солдат и стрельцов, в то время как роль поместной конницы снижалась. Если в 1651 г. дворян и детей боярских было 37,5 тыс. человек, то в 1680 г. – 15,8 тыс. На службу в русскую армию начали поступать иностранцы. Стало единообразным вооружение полков: мушкеты и карабины вместо тяжелых пищалей, ручные гранаты, полковая артиллерия, нарезное многоствольное оружие, пушечные гранаты.

Изменения в XVII в. коснулись всех государственных учреждений. Наблюдается бюрократизация верховного управления. Уменьшается значение Боярской думы: в конце века она превращается в своеобразный совещательный орган приказных судей. Об изменении характера Думы говорит

увеличение ее неродовитой части – думных дьяков (от 2–3 до 11–12 человек).

Происходят существенные изменения в приказах как центральных учреждениях. Возникли новые территориальные приказы для управления освобожденными новыми землями *(Литовский и Малороссийский),* а также два приказа, связанных с новыми явлениями в управлении: *Монастырский* и *Рейтарский,* созданный для организации управления войсками нового строя, постепенно сменявшими дворянское ополчение.

Особое место в приказной системе занял *приказ Тайных дел,* возглавлявшийся самим царем. Он был создан в 1654 г. и просуществовал до 1675 г. Приказ являлся учреждением нового типа, он осуществлял контроль за деятельностью остальных приказов, но прежде всего был личной канцелярией царя.

Для этого времени характерно развитие дворцовых учреждений, их количество возросло с 14 до 19, а в 1664 г. выделился специальный *Судный дворцовый приказ.* В конце 50-х гг. создан *Счетный приказ,* контролировавший финансовую деятельность приказов. В 80-е гг. провели реформу по укрупнению приказов, что обусловило сокращение их числа до 37–38.

В 1682 г. отменено местничество, т. е. принцип занятия должности в зависимости от знатности происхождения и служебного положения предков. «Разрядные книги», где фиксировались родословные и назначение на должности, сожгли. С этого времени утвердился принцип *служебного соответствия.*

Так как местные учреждения не справлялись с поиском беглых крестьян, организовывались комиссии или приказы сыскных дел. Только за 1658–1663 гг. из Поместного приказа было отправлено на места 25 комиссий. С 60-х гг. XVII в. создание комиссий приняло массовый характер.

Вторая характерная черта развития приказов этого периода – резкое возрастание количества занятых в них людей. Если число приказных людей в России составляло в 40-е гг. XVII в. 1611 человек, то в 90-е гг. оно увеличилось почти в три раза и достигло 4567 человек. Из них большая часть была занята в московских приказах, а 1918 человек – в местных государственных учреждениях.

В связи с ростом численности бюрократического аппарата оплата труда чиновников становилась существенной статьей государственных расходов. Правительство предпринимало попытки уменьшить их оклады и приостановить рост их численности. Тенденция к увеличению штатов обусловила потребность в подготовке кадров, годных для приказных работ.

Такая подготовка была организована при Поместном приказе.

Местное управление

Положение страны в годы Смуты постоянно ухудшалось. В целях усиления власти на местах губные и земские органы управления дополняются воеводами, присылаемыми из центра. В городах и их уездах назначаемые из московских приказов воеводы совмещали в своем лице и военную, и гражданскую власть.

Воеводы назначались по воле и усмотрению царя вследствие челобитной, которую предварительно рассматривал один из думных дьяков; само назначение шло через Разрядный приказ или другой приказ, в ведение которого входило данное воеводство.

Воеводы имели обширный круг деятельности: «дела военные; дипломатические; финансовые и хозяйственные; заботы о доставлении народу благосостояния; безопасность; дела судебные».

Назначение воевод (сменяемых через 1–2 года службы) осуществлял Разрядный приказ, но в служебно-административном отношении воеводы подчинялись тем приказам, в которых ведались соответственно их города.

В города, являвшиеся важными военно-административными или экономическими центрами, назначались два воеводы, один из которых являлся старшим.

К должностным лицам, которые подчинялись воеводам, относились: письменные головы, городовые приказчики и городничие, осадные, засечные, стрелецкие, казачьи, пушкарские головы, ямские, становые, слободские, осторожные приказчики, приказчики при соляных озерах. Выборными должностями при воеводах были таможенные и кабацкие головы, целовальники, губные и земские старосты.

Центром и рабочим органом уездного управления была приказная изба – воеводская канцелярия, во главе которой стоял дьяк или старший подьячий, с которыми, как с «товарищами» по управлению, воевода должен был решать все дела «заодин». В крупных и средних городах приказные избы возглавляли приглашавшиеся из Москвы дьяки или старшие подьячие «с приписью» (т. е. с правом подписи составлявшихся в избе документов).

Низшую инстанцию городского управления составляли старосты, таможни, Померные избы, Пятенные палаты, Кружечные дворы, объезжие головы. Старостами были лица, заведовавшие сбором казенных податей; Померная изба взыскивала пошлины с измеряемых ею товаров; Пятенная палата

свидетельствовала куплю и продажу лошадей и брала за это известные пошлины; Кружечные дворы заведовали продажей горячих напитков; таможня ведала всеми прочими собиравшимися с товаров пошлинами; объезжие головы заведовали делами полицейскими, каждый в назначенной ему части. Им подчинены были решеточные приказчики и земские ярыжки как низшие полицейские служители.

Низшую инстанцию уездного управления составляли старосты и приказчики как блюстители общественного спокойствия и сборщики казенных денег.

Независимо от воевод в городах действовали особые чиновники для заведования делами о грабежах, разбоях и воровстве с поличным – губные старосты с подчиненными им целовальниками. Губные старосты, избиравшиеся жителями уезда и утверждавшиеся Разбойным приказом, должны были принимать меры к поимке во ров, разбойников и поджигателей и производить над ними следствие и суд. Но приговоров своих они не могли приводить в исполнение без утверждения Разбойного приказа. Губные старосты отправляли свои дела в губной избе.

Воеводе в Разрядном приказе давался наказ, но ему дозволялось отступать от него в зависимости от обстоятельств; ему предписывалось поступать «как пригоже, по своему рассмотрению и крайнему разумению, как Бог вразумит». Отношения воевод с центральной властью были часто чрезвычайно неопределенны. Воеводам предписывалось вообще «писать обо всем почасту», или писать «о великих делах», или «о делах, которые за чем вершить будет немочно», без означения самих дел. В то же время многие дела по местному управлению нередко производились в центральных учреждениях. Само подчинение воевод московским приказам было чрезвычайно запутано.

Запутанность отношений затрудняла управление, неопределенность прав чрезмерно усиливала власть воевод; но если, с одной стороны, это вело к злоупотреблениям, то с другой – воеводы часто не имели достаточно сил для полного выполнения своих функций.

В местном управлении в XVII в. также происходили существенные перемены. С середины XVII в. количество приказных изб резко увеличилось, что объяснялось расширением границ государства. Во вновь присоединенных районах создавались новые города-крепости. В конце XVII в. количество поселений городского типа составило около 300. В большинстве городов устанавливалось воеводское управление. К середине 70-х гг. повсеместно утвердился термин *приказная изба.* Возглавлял

приказную избу дьяк.

В местном управлении XVII в. назначаемый сверху воевода должен был руководить выборными органами – губными и земскими избами. Эти органы все в большей степени подчинялись воеводам, прежде всего, по военным и полицейским вопросам. Поскольку регламентация прав и обязанностей воевод была неопределенной, создавались возможности произвола, которыми воеводы широко пользовались: взятки были хорошим дополнительным источником доходов сверх царского жалованья.

Государственное управление Россией в период Смутного времени

По предположению ряда историков, Иван Грозный создал при своем слабоумном наследнике Федоре нечто вроде регентского совета. Состав его участников неясен. Возможно, в него входили племянник Малюты Скуратова – Б. Я. Вельский, шурин Федора Ивановича *Борис Годунов,* руководитель обороны Пскова от Стефана Батория – И. В. Шуйский, дядя царя по матери Н. Р. Юрьев, отпрыск литовских князей М. Ф. Мстиславский. Между членами этого совета после воцарения Федора Ивановича разгорелась борьба за влияние на власть.

В первое время наибольшим влиянием пользовался дядя царя Никита Романович Юрьев, но скорая смерть его расчистила дорогу к власти другому опекуну. Бывший опричник, умный и дипломатичный Борис Годунов быстро избавляется от конкурентов и становится фактически правителем государства. Большую роль в его возвышении сыграли не только личные способности Годунова, но и его семейные связи – его сестра Ирина была женой царя Федора, что делало Годунова весьма близким к царской семье. Эта близость помогла ему преодолеть сопротивление старого боярства во главе с кланом Шуйских. С 90-х гг. XVII в. Годунова уже официально именовали правителем.

После смерти Федора в 1598 г. династия московских правителей оборвалась. Начали присягать вдове покойного Ирине, но она постриглась в монахини. Земский собор избрал на царство Годунова (1598–1605). Однако в годы его правления социально-экономический кризис при неустойчивости новой династии привел к возникновению *самозванства.* В 1603 г. в Речи Посполитой появился человек, объявивший себя чудом спасшимся царевичем Дмитрием. Историки предполагают, что этим человеком был бывший холоп Ф. Н. Романова, бывший монах Григорий Отрепьев. Слухи о том, что царевич Дмитрий жив и что вместо него в Угличе убили другого ребенка, в Москве ходили давно. Лжедмитрий I тайно принял католичество, обручился с Мариной Мнишек, дочерью польского воеводы, раздавая щедрые обещания в случае своего восшествия на престол. Самозванцу удалось набрать небольшой отряд из польских шляхтичей, русских дворян-эмигрантов и казаков и двинуться в Рос сию, где под воздействием всеобщего недовольства уже тлели очаги бунта. Время было выбрано удачно – для того чтобы вспыхнул костер Смуты, недоставало только

искры.

Этой искрой и стал первый самозванец. Многие в России увидели в «хорошем царе» Дмитрии своего освободителя. В его малочисленный отряд вливались крестьяне, посадские, казаки, дворяне южных уездов, движение быстро ширилось и практически не встречало сопротивления. В 1605 г. неожиданно умер царь Борис Годунов. На сторону Лжедмитрия стали переходить и воеводы. Самозванец въехал в Москву и был помазан на царствие.

Ни одного обещания из данных в Речи Посполитой перед началом похода Лжедмитрий не выполнил, отчего назревал конфликт с поляками. Внутри страны также было неспокойно: царь, от которого крестьяне ждали отмены «урочных лет» и крестьянских тягот, разрешения крестьянского перехода, подтвердил в целом крепостническое законодательство, разрешив только остаться на новых местах тем крестьянам, которые бежали от хозяев в голодные годы. Это оттолкнуло от него крестьянство.

Женитьба на католичке Марине Мнишек, разбойное поведение поляков, прибывших с Дмитрием, вызывали негодование населения. Царь, добродетелью которого должна быть приверженность к истинному православию, явно покровительствовал католикам.

Сомнения в законности притязаний на русский престол неизвестно как спасшегося царевича подтолкнули боярство к заговору. Во главе заговора встали Шуйские. Именно Шуйским, использовавшим сплетни об убийстве царевича Дмитрия в Угличе для борьбы против Годунова, было хорошо известно, кто был действительно убит в Угличе.

Вспыхнувшее в Москве народное восстание против поляков закончилось убийством Лжедмитрия.

После смерти Лжедмитрия царем был избран Василий Шуйский (1605–1610). Избравший его Земский собор не был полным. На нем присутствовали в основном только боярство и служилые люди, оказавшиеся в то время в Москве. Однако сам факт избрания царя вносил изменения в характер царской власти в России. Посаженный на престол Земским собором царь в какой-то степени был подконтролен боярству и служилым людям и должен был выполнить их требования. Шуйскому при вступлении на престол пришлось дать *крестоцеловальную запись* – первое письменное ограничение царской власти. Оно состояло из следующих обязательств:

– не налагать опалы и не казнить без суда;

– не отнимать имущества у родственников осужденных;

– не слушать ложных доносов, а тщательно расследовать дела.

Новый подъем народного движения начался на юге, где концентрировались антиправительственные силы. Сложный конгломерат из разных сословий (казаки, холопы, крестьяне, посадские, мелкие, средние и даже крупные феодалы) возглавил бывший боевой холоп, т. е. холоп, несший военную службу князя Телятевского – И. И. Болотников. Он называл себя «большим воеводой царя Дмитрия Ивановича», так что движение вновь пошло под флагом восстановления на престоле законной династии. Более мелкие очаги народных ополчений имели собственных самозванцев, например, «царевича Петра», никогда не существовавшего сына Федора Ивановича.

Однако после поражения Болотникова самозванство себя не исчерпало. Появившийся на юге Лжедмитрий II, «чудом спасшийся» теперь уже из Москвы царь, был ставленником Речи Посполитой. Основную часть его военных сил составляли поляки. Войско Лжедмитрия II двинулось к Москве, собирая по дороге остатки войск Лжедмитрия I и Болотникова, и остановилось лагерем около подмосковного села Тушино.

Под властью «тушинского вора» (так стали называть в Москве Лжедмитрия II) оказалась значительная часть страны. В тушинском лагере начали действовать своя Боярская дума и приказы. Многие русские бояре, недовольные Шуйским, примкнули к тушинцам. Там же находился ростовский митрополит Филарет, которого тушинцы нарекли своим патриархом. Сам он, впрочем, занимал осторожную позицию.

17 июня 1610 г. бояре и дворяне ворвались к Василию Шуйскому и потребовали его отречения от престола. По договоренности с тушинцами после свержения Василия Шуйского с престола последние должны были, в свою очередь, низложить «тушинского вора» и совместно с москвичами выбрать нового общего царя, тем самым прекратив противостояние. Это была попытка примирить два враждующих лагеря, состоящих из русских, перед лицом уже начавшейся польской интервенции. Понимая это, Василий Шуйский отрекся от престола «по челобитию всех людей». Участники заговора до выборов царя составили правительство из семи бояр – «семибоярщину». Выход из Смуты наметился лишь к 1611 г. Спасение страны началось снизу, с создания всенародного ополчения.

Год созыва ополчения: 1611 (февраль-март), первое ополчение

Место созыва ополчения: Рязань

Руководители ополчения: Рязанский воевода П. Ляпунов

Действия ополченцев: Ополчение осадило Москву, но взять город не удалось. Был создан высший орган власти – Совет всея земли и принят «Приговор всея земли», в котором оговаривалось будущее устройство государства. В результате разногласий между участниками ополчения Ляпунов был убит. Ополчение распалось

Год созыва ополчения: 1611 (осень), второе ополчение

Место созыва ополчения: Нижний Новгород

Руководители ополчения: Посадский человек Кузьма Минин и окольничий князь Дмитрий Пожарский

Действия ополченцев: Собравшись в Нижнем Новгороде, ополчение двинулось к Москве не прямым путем, а по городам, собирая силы со всей земли. Подойдя к Москве, второе ополчение соединилось с первым, Москва была освобождена от поляков. Сигизмунд потерпел поражение под Волоколамском и отступил

Земский собор 1613 г.

С освобождением Москвы остро встал вопрос об избрании нового царя. В январе 1613 г. в Москве собрался многолюдный Земский собор для выборов царя. Представлены были практически все слои русского общества: выборные от дворянства, посадских людей, казачества, духовенства, черносошного и дворцового крестьянства.

Претендентами на русский престол были:

Королевич Владислав – сын короля Речи Посполитой Сигизмунда III. Переговоры о его призвании велись еще тушинцами, но русские требовали перехода Владислава в православие. Переговоры с Сигизмундом продолжила «семибоярщина», но вопрос о православии решен не был. Русские также требовали от претендента признания крестоцеловальной записи Шуйского, сохранения старых порядков.

«Воренок» – сын убитого Лжедмитрия II и Марины Мнишек. Спасшаяся из тушинского лагеря Марина Мнишек с сыном бежала в Астрахань.

Принц Карл-Филипп – сын шведского короля Карла IX. Захватив Новгород, шведы настаивали на призвании на русский престол Карла-Филиппа. Новгородские бояре вынуждены были заключить соглашение, по которому обязывались признать Карла-Филиппа, даже если его не признает остальная русская земля. Новгород стоял перед угрозой отпадения от России.

Михаил Романов – 16-летний сын митрополита Филарета из рода, близкого к прежней правящей династии. Сохранилось сообщение одного из бояр о Романове: «Миша-де Романов молод, разумом еще не дошел и нам будет поваден». Но за спиной юного Романова стояла фигура его властного отца, да и молодость должна была быстро пройти.

Земский собор постановил иностранцев на русский престол не приглашать и остановил выбор на Михаиле Романове. Его кандидатура представляла своего рода *компромисс*.

> *Для боярства* – Романовы были своими: это один из самых знатных родов. В роду встречались как жертвы опричнины, так и сами опричники, что гарантировало безопасность бывшим сподвижникам и бывшим противникам Годунова
>
> *Для казачества* – Тушинцы видели в Романове сына своего патриарха Филарета, долгое время находившегося в тушинском лагере, и потому не опасались репрессий со

стороны нового царя

Для дворянства – Филарет возглавлял в свое время русскую делегацию, приглашавшую на престол Владислава, потому сторонники польского королевича из русских могли не волноваться за себя

Для крестьянства и посадских людей – Новый царь из русских был символом национальной независимости и православной веры, и участники ополчений охотнее поддержали Романова, а не ставленников тех, против кого они воевали

Михаил Романов дал подтвержденное крестоцеловальной записью обязательство не править без Земского собора и Боярской думы.

Значение Соборного уложения 1649 г. для государственного управления

Уложение 1649 г. – памятник права феодального государства. В нем определялись все стороны общественной жизни:

– политические отношения – к власти, царю;

– церковные отношения – преступления против церкви;

– земельные отношения – операции с недвижимостью вотчин и поместий;

– семейные отношения;

– уголовное право.

Уложение впервые в истории русского права уделяло огромное внимание вопросу о государственной власти. В главе II просматривалась особая охрана главы государства, здоровья и чести царя – «о государевой чести и как его государское здоровье оберегать», «о государеве дворе, чтобы на государеве дворе ни от кого никакого бесчинства и брани не было», о государственной измене, о злом умысле на честь и здоровье государя и т. д.

За хулу на Бога и Божью Матерь полагалась смертная казнь, налагались суровые наказания за бесчинства и беспорядки в храмах во время богослужения, ложную присягу духовных лиц, оскорбление духовенства, совращение православных в мусульманство. Особо охранялось церковное имущество. Однако именно в этот период церковь начинает испытывать государственное давление на ее традиционные права.

По челобитью выборных в Уложении было ограничено церковное землевладение – основа богатства церкви. Законом было запрещено всем духовным лицам приобретать вотчины, а мирским людям – отдавать вотчины в монастыри. В государстве учреждался Монастырский приказ, ведавший судными делами духовенства. Во главе приказа был поставлен светский чиновник – князь Н. И. Одоевский, которого раздраженный ущемлением собственной власти патриарх Никон назвал «новым Люцифером».

Другим ущемлением церковных привилегий явилось выполнение правительством требования восставших в 1648 г., ликвидация

«белых слобод» в городских посадах. «Белые слободы» духовенства не облагались государственными налогами и тяглами, и жизнь ремесленников в них была значительно легче. Они составляли значительную конкуренцию посаду, что вызывало сильное недовольство.

Урегулирован был порядок владения поместьями и несения

поместной службы дворянами. Этот вопрос был наиболее актуален для дворянства, владевшего поместьями по жалованным грамотам, выданным в период Смуты различными царями и самозванцами. Все грамоты, выданные в период Смуты, признавались действительными, определялся порядок несения службы, наказания за неявку, за преступления, совершенные во время службы.

В главе *«Суд о крестьянах»* Уложение окончательно оформило крепостное право в России, установив бессрочный сыск беглых крестьян. Закрепощение коснулось и посадского населения – глава XIX Уложения *«О посадских людях»* требовала возвращения в посад «по старине» тех, кто там жил ранее.

Торговая деятельность стала привилегией только посадского населения. В целом реформа посада способствовала развитию товарно-денежных отношений и увеличению посадского населения на одну треть.

После Соборного уложения появляются новые законодательные акты: «Новоуказные статьи о разбойных и убийственных делах» (1669), «О поместьях» (1676), «О поместьях и вотчинах» (1677), «Писцовый наказ» (1684), а также «Уставная таможенная грамота» (1653), «Новоторговый устав» (1667) с их статьями в области гражданского права.

Высшими судебными инстанциями были царь и Боярская дума. Основная масса судебных дел решалась в приказах, а также воеводами, церковниками, помещиками и вотчинниками. Характерно, что органы государственной власти и управления ведали и судом.

Согласно закону преступление против личности государя, «государевой чести», словом или делом было преступлением против государства – наиболее тяжким видом преступления, которое каралось самым беспощадным образом. Если кто-либо по забывчивости или небрежности появлялся на царском дворе с пищалью или луком, его наказывали батогами и на неделю сажали в тюрьму. Если же это оружие обнажалось в присутствии царя-батюшки, виновному отсекали руку. Наконец, за убийство или ранение человека в присутствии высочайшей особы ослушника лишали жизни. За «поносные слова» в адрес государя, «бунтовские замыслы» и прочее следовали столь же устрашающие жестокие кары.

> Русское законодательство XVII в., как и в предыдущие столетия, выражало волю феодалов и их правительства, защищало феодальную собственность, крепостное право, сословные привилегии бояр, дворян,

церкви.

Церковное управление и раскол в Русской православной церкви

Еще в 40-х гг. XVII в. в Москве вокруг царского духовника Стефана Вонифатьева сложился *кружок ревнителей древнего благочестия.* Входили в него будущий патриарх Никон, протопоп Аввакум, настоятель Казанского собора в Москве Иоанн и другие.

Участники кружка осуществляли свою деятельность в следующих направлениях:

– выдвинули программу исправления церковных книг и унификации церковных обрядов;

– выступили против произвольного сокращения церковной службы и беспорядков во время богослужения;

– обличали такие пороки духовенства, как пьянство, разврат, мздоимство (взяточничество);

– протестовали против проникновения светских начал в церковную жизнь.

Программу реформ активно поддержал царь Алексей Михайлович. Споры начались, когда встал вопрос о выборе образцов, по которым надлежало производить исправления. В кружке произошел раскол на две группы, во главе которых встали Никон и протопоп Аввакум.

Сторонники Аввакума считали, что образцами должны стать древнерусские книги, не подвергавшиеся исправлениям подобно греческим после падения Византийской империи.

Однако совершенно одинаковых текстов в древнерусских книгах не обнаруживалось. Единственным образцом для древнерусских книг были византийские. Приверженцы Никона полагали, что за образцы стоит принять греческие оригиналы священных текстов.

Точка зрения Никона восторжествовала. Церковная реформа, начатая с момента избрания Никона на патриаршество в 1652 г., по его проекту была одобрена церковным собором с участием восточных патриархов. Участники кружка были сосланы, после патриарха с ними порвал и царь. Однако реформы натолкнулись на сильное сопротивление приверженцев старины, движение которых возглавил опальный протопоп Аввакум. В церкви произошел раскол на признавших реформы и старообрядцев.

Старообрядчество – сложное явление в религиозной жизни общества. Его невозможно связать ни с одним социальным слоем, за ним не стояли политические и социальные проблемы, которые бы прикрывались религиозной идеологией. Среди старообрядцев

встречаются представители практически всех слоев общества: бояре, дворяне, стрельцы, крестьяне и посадские. Причиной столь острого раскола русской церкви являлась глубокая религиозность русского общества, а также быстрота религиозных реформ Никона.

Сделав головокружительную карьеру от простого священника до патриарха, сын мордовского крестьянина Никон стал личным другом царя Алексея Михайловича. Его честолюбие простиралось настолько далеко, что он стал называть себя «великим государем», так же как царь, и демонстративно подчеркивать превосходство церковной власти над светской. В отсутствие царя Никон становится правителем государства – в приговорах Боярской думы появляется новая формулировка: «Светлейший патриарх указал и бояре приговорили».

Однако царь не мог не замечать честолюбивых замыслов патриарха, все более ущемлявших светскую власть. Отношения между друзьями заметно охладели. Инициатива разрыва, однако, исходила от Никона. Под предлогом того, что царь прекратил посещения церковной службы патриарха, Никон публично отрекся от патриаршества и удалился в монастырь, ожидая просьб царя о возвращении. Однако их не последовало и Никон пожелал остаться патриархом. Восемь лет длилась тяжба между ним и царем, и только в 1666 г. собор с участием восточных патриархов низложил Никона. Бывший патриарх был отправлен в монастырь простым монахом.

Церковный собор 1666–1667 гг. объявил проклятие всем старообрядцам и предал их суду гражданских властей. Государство поддержало официальную церковь, а по Соборному уложению 1649 г. за «хулу на Господа Бога» полагалась смертная казнь. Начались казни еретиков.

Влияние изменений государственного управления на общественные отношения в XVII в.

По форме государственного устройства Россия в XVII в. оставалась феодальной монархией, в которой власть верховного правителя существенно усиливалась по сравнению с предшествующим периодом. Однако власть царя во многом еще опиралась на сословно-представительные органы, а также нуждалась в поддержке аристократии в лице Боярской думы.

Государственный механизм в России в XVI и первой половине XVII в. носил сословно-представительный характер.

Расцвет такой формы правления относится к первой половине XVII в. Вместе с понятием о вотчинности и неограниченности царской власти пошатнулась после Смуты и идея ее божественности и неприкосновенности, чему немало способствовали злодеяния Ивана Грозного и царей периода Смуты. Так, уже Годунову дают различные прозвища – «лукавый хитролис», «рабоцарь», Шуйского за глаза называют «клятвопреступник», «пьяница», «блудник». Более того,

правителей силой сгоняют с трона, удаляют из дворца, отсылают к иноземцам на поругание (В. Шуйского), убивают (Федора, Годунова и обоих Лжедмитриев).

При этом Смута не только разрушила авторитет власти, но и уничтожила те орудия, средства и силы, которые организовали и которыми располагали последние Рюриковичи на московском престоле.

В это время усиливается роль земских соборов и Боярской думы. Однако после принятия в 1649 г. Соборного уложения, удовлетворявшего основным требованиям господствующих сословий и окончательно установившего крепостное право, в России все явственней проявляется тенденция развития государственной системы от сословно-представительной монархии к абсолютизму.

Это прослеживается во всех звеньях государственного аппарата, как центрального, так и местного, в его всемерной бюрократизации и росте численности, падении роли Боярской думы и земских соборов, в отношениях государства и церкви, в зарождающейся регулярной армии.

Центральными задачами внутренней политики самодержавия являлись распределение земли между членами господствующих сословий, усиление закрепощения крестьян и подавление их протеста.

Основная тяжесть податей и повинностей лежала на низах общества. Главной статьей дохода для казны были прямые налоги с тяглого населения. Это деньги (в свое время – дань с жителей) ямские, пищальные и полоняничные, данные на ямскую гоньбу, приобретение оружия, выкуп пленных. При Михаиле Романове, когда казна была пустой, брали, кроме того, запросные деньги (запрос – призыв к добровольному займу) с крупных монастырей, купцов, со служилых людей; пятинные деньги («пятая деньга» – $^1/_5$, 20 % от движимого имущества, доходов) с посадских людей и черносошных крестьян. И позднее, помимо пятой деньги, брали десятую, двадцатую деньгу – 10,5 % движимого имущества и доходов.

При царе Михаиле повысили оклад ямских денег. Ввели сбор хлебных запасов для служилых людей, прежде всего стрельцов; постепенно его стали переводить на деньги (стрелецкие деньги).

Исчисляли налоги по «сошному письму»: определенный оклад брался с фискальной единицы – «сохи». В нее входило то или иное количество земли: у служилых людей – 800 четвертей (четверть – 0,5 десятины) «доброй» (хорошей) земли в одном поле; 1000 четвертей – «середней» и 1200 четвертей – «худой»; у церковников и монастырей – соответственно 600, 700 и 800;

у дворцовых и черносошных крестьян – 500, 600 и 700. В трех полях количество земли соответственно утраивалось.

С посадов налоги исчислялись по количеству дворов и земли, если наряду с торговлей и ремеслами жители занимались земледелием.

Для упорядочения сбора налогов власти время от времени проводили описи земель, угодий, строений, занятий населения, самих жителей. Организовывали «дозоры» – проверку тяжести, посильности обложения, вносили поправки в сошные оклады, подчас снижали их ввиду уменьшения населения, запустения пашен и др. Налог собирался по принципу коллективной ответственности и мирской раскладки.

К числу косвенных налогов относились таможенные пошлины, питейные доходы. Их сбор отдавали на откуп или «на веру». В первом случае откупщики вносили в казну определенную сумму, которую потом, естественно, с придачей собирали с города или уезда. Во втором – пошлины и доходы в порядке государственной службы собирали выборные представители тяглого населения.

Доходы казне приносили также перечеканка монеты, казенная промышленность и торговля.

Большим недостатком финансовой системы было отсутствие единого финансового управления. Воеводы на местах и приказы составляли и бюджеты – сметные списки, и приходные окладные книги. Государственная роспись доходов и расходов на 1679/80 гг. предусматривала первые в размере 1,22 млн рублей, вторые – 1,125 млн. Более 62 % расходов шло на армию.

По отношению к крестьянам в течение всего XVII в. власть помещиков непрерывно возрастала. Окончательно процесс оформления крепостного права в России завершился в XVIII в. Можно назвать следующие этапы становления и укрепления крепостного права:

1) ограничение права перехода крестьянина от одного владельца земли к другому двумя неделями (введение «Юрьева дня», 1497 г.);

2) введение заповедных лет, в течение которых был запрещен переход вообще, 1581 г.;

3) указ о пятилетнем сроке поиска беглых крестьян – введение «урочных лет», 1597 г.;

4) введение 15-летнего срока поиска беглых крестьян, 1607 г.;

5) лишение крепостных крестьян всех имущественных и юридических прав, запрет перехода крестьян к новым владельцам, введение бессрочного сыска беглых и увезенных крестьян, 1649 г.;

6) введение подушной подати, 1718–1724 гг.;

7) разрешение помещикам ссылать крепостных крестьян в Сибирь, 1760 г.;

8) разрешение помещикам ссылать крепостных крестьян на каторгу, 1765 г.;

9) запрещение крепостным крестьянам жаловаться на владельцев (помещиков), 1767 г.

Изменения в титуле и обрядности власти

Вместо прежнего «государь, царь и великий князь всея Руси» в XVII в. в новом титуле правителя отмечались два момента – божественное происхождение власти и ее самодержавный (единодержавный) характер: «Божией милостию великий государь, царь и великий князь всея Великий и Малые и Белые Руси самодержец».

Законодательство устанавливало наказание смертной казнью за хулу на царя, за умысел против него. Каждый выход государя, любое появление на народе стало обставляться пышной церемонией, подчеркивающей величие царской власти.

Окончательно этот церемониал сложился в XVII в. Проследим его на примере венчания на престол царя Алексея Михайловича.

Коронация Алексея Михайловича состоялась 28 сентября 1645 г. Накануне во всех храмах Москвы прошли всенощные бдения – вечерняя православная служба перед христианскими праздниками.

К этому времени в Успенском соборе Кремля – традиционном месте коронации царей – были закончены последние приготовления. В центре храма находилось «чертежное место» – обитый красным сукном деревянный помост, к которому вели 12 ступеней. По сторонам от него стояли две длинные скамьи, покрытые золотыми персидскими коврами, предназначенные для архиереев, цвета русского духовенства – трех митрополитов, пяти архиепископов и епископов, архимандритов и игуменов многих русских монастырей.

На «чертежном месте» возвышался царский трон. В казне хранилось немало великолепных тронов. Древнейший среди них, принадлежавший Ивану Грозному, был изготовлен из слоновой кости западноевропейскими мастерами. Его покрывала тончайшая резьба, изображавшая сцены из жизни библейского царя Давида. Другой трон подарил Борису Годунову персидский шах Аббас в начале XVII в. По восточной традиции его покрывали золотые пластины с цветными драгоценными камнями, но высокой спинки и подлокотников не было. Самым, пожалуй, дорогим из всех тронов казны был подарок армянских купцов, искавших выгодные торговые пути через Россию, – алмазный трон Алексея Михайловича. Около 800 алмазов, не считая других многочисленных драгоценных камней, украшали его. Однако коронация Алексея Михайловича происходила при троне, изготовленном мастерами Оружейной палаты из кресла восточной работы, к которому на западный манер добавили

высокую спинку и подлокотники.

Рядом с троном на «чертожное место» установили стул с золотой бархатной подушкой для патриарха. Напротив царских врат поставили три аналоя – храмовых стола. Покрытые золотым атласом с жемчугом и каменьями, они предназначались для размещения царских регалий.

С утра в день коронации по распоряжению патриарха Иосифа на колокольне Ивана Великого начали звонить благовест – торжественный церковный звон. В восьмом часу Алексей Михайлович, сопровождаемый боярами, думными и приказными чинами, князьями и воеводами, вошел в Золотую палату дворца. На царе было надето белое атласное платно, расшитое золотом, жемчугом и каменьями, становой кафтан, горлатная шапка, нарядные сапоги. В руках он держал жезл. В Золотой палате, царь огласил новые придворные назначения: кого-то произвел в бояре, кого-то – в кравчие и т. д.

По велению царя монаршие регалии торжественно перенесли в Успенский собор. Их сопровождала процессия: впереди шел царский духовник – благовещенский протопоп Стефан, неся над головой золотое блюдо с крестом и бармами. Протопопа поддерживали под руки два дьякона. Следом за ним бояре несли царский венец – шапку Мономаха и скипетр. Царский казначей шел с державой. Подставку для нее и блюдо с драгоценными камнями несли два думных дьяка. Процессия двигалась медленно и чинно. Множество народа с раннего утра собралось в Кремле на Соборной площади, с любопытством наблюдая за происходящим. Из южных врат Успенского собора навстречу процессии вышел патриарх. Он принял блюдо с крестом и бармами, внес его в храм и поместил на одном из приготовленных аналоев. Другие регалии были разложены на двух соседних столах.

Когда приготовления в соборе закончились, дали знать царю. Алексей Михайлович в окружении большой свиты двинулся к храму. Впереди шел боярин Шереметев, окольничьи, стольники. Благовещенский протопоп кропил весь путь от дворца к храму святой водой. По сторонам стояли стрельцы в разноцветных одеждах, следившие за тем, чтобы никто не перебегал дорогу царю. Войдя в собор, Алексей Михайлович приложился к некоторым иконам, певчие запели многолетие царю, а патриарх благословил его крестом и окропил святой водой. Начался молебен. По его окончании царь и патриарх взошли на «чертожное место» и сели: царь – на трон, а патриарх – в кресло. Духовенство разместилось на приготовленных скамьях. Бояре и придворные чины остались стоять у подножия помоста.

Когда все заняли свои места, царь и патриарх встали.

Государь обратился к присутствующим с короткой речью: обосновал свои права на престол и попросил патриарха венчать его на царство. Выслушав царя, патриарх держал ответную речь, давая согласие на просьбу государя. Затем оба сели.

Патриарх дал знак, и два архиерея принесли с аналоя приготовленный крест с частицами Животворящего Древа. Царь и патриарх трижды поклонились кресту, и патриарх возложил его на государя. Два архимандрита поднесли главе церкви бармы, и он возложил их на Алексея Михайловича. Далее со словами «Во имя Отца и Сына и Святаго Духа» патриарх надел на голову царя шапку Мономаха, вложил в правую руку скипетр, а в левую – державу. Все действия с регалиями сопровождались благословениями, поклонами с молитвами.

После того как атрибуты власти были вручены царю, на «чертежное место» благословить самодержца поднялись митрополиты и архиереи. Протодьякон под пение хора произнес царю многолетие. Затем к нему обратился с поучением патриарх. Наконец, оба они сошли с помоста. Царь занял свое обычное место в юго-восточной части Успенского собора, а патриарх приступил к совершению литургии.

После херувимской песни Алексея Михайловича подвели к царским вратам и поставили на приготовленный ковер для совершения обряда миропомазания. Патриарх возложил на него последнюю коронационную регалию – золотую цепь и миропомазал чело, уши, бороду, грудь, плечи и кисти рук, сопровождая обряд словами: «Печать и дар Духа Святаго». Помазанные места отирали губкой, которую тут же сжигали в алтаре. Места эти нельзя было омывать водой в течение восьми дней. По окончании обряда царь становился помазанником Божиим. После миропомазания царю положили под ноги еще один ковер, золотой, стоя на котором он причащался. Литургия подходила к концу, а праздник венчания на царство продолжался: Алексей Михайлович пригласил патриарха и духовенство во дворец – «хлеб есть».

Из Успенского собора царь вышел в полном государевом облачении со скипетром и державой в руках. Боярин Н. И. Романов, родственник царя, трижды осыпал его золотыми монетами. Этот древний русский обычай символизировал пожелание богатства и благополучия. Венценосный самодержец прошел по расстеленному красному сукну в Архангельский собор поклониться могилам отца, других московских царей и великих князей. Затем зашел в домовую церковь русских царей – Благовещенский собор. Всякий раз при выходе из храма царя осыпали золотыми монетами.

Наконец, Алексей Михайлович через Красное крыльцо вернулся во дворец. Народ, ожидавший на Соборной площади окончания церемонии, кинулся в Успенский собор, чтобы по традиции оторвать на память кусочек ткани, покрывавшей «чертежное место».

Первый день коронационных торжеств завершался праздничным обедом в Грановитой палате. Царь, сняв с себя парадные одежды, сидел с патриархом за отдельным столом. По левую руку от царя был накрыт стол для духовенства, по правую – для бояр. Местнический обычай (речь о нем пойдет ниже) по требованию государя не соблюдался.

На следующий день бояре, дворяне и другие сословия поздравляли царя и подносили ему разнообразные подарки: атласы, бархаты, соболя, серебряную посуду, хлеба.

Празднества по случаю венчания на царство продолжались несколько дней и сопровождались колокольными звонами, обильным угощением, щедрой раздачей милостыни.

Эволюция Российского государства в XVII в., его внутренней и внешней политики, проведение реформ позволили стране, ее правящим кругам вступить на исходе столетия на путь решительных преобразований. Россия вплотную подошла к установлению абсолютной монархии.

Вопросы для повторения

1. Какие изменения произошли в полномочиях власти великого князя по мере складывания централизованного государства?
2. Определите значение Боярской думы в управлении государством в России. Как трансформировалось управление в XV–XVII вв.?
3. Когда возникла система приказов и как она развивалась в XVI–XVII вв.?
4. Раскройте тенденции перехода России в XVII в. от сословно-представительной к абсолютной монархии.
5. Какую роль в управлении государством в России играли земские соборы?
6. Как менялась система местного управления в России по мере складывания централизованного государства?
7. Какие крупнейшие памятники права, созданные в России в XV–XVII вв., Вы можете назвать?
8. Охарактеризуйте сдвиги в социальной культуре, произошедшие в России в XV–XVII вв.
9. Какие формы государственного устройства пережила Россия на протяжении XV–XVII вв.? Чем было обусловлено их изменение?
10. Расскажите о взаимоотношениях государства и церкви в России. Оставались ли они неизменными?

Глава VI
Государственное управление Россией в XVIII в.

1. Государственное управление в России в первой половине XVIII в. Петр I

Со второй половины XVII в. и на протяжении XVIII в. в России шел процесс формирования абсолютной монархии, т. е. такого государственного строя, при котором вся власть находится в руках монарха. Процесс этот включал:

– отмирание сословно-представительных институтов;

– упразднение местных органов самоуправления;

– победу государства над церковью;

– возникновение бюрократического централизованного аппарата управления;

– введение постоянных налогов и создание постоянной армии.

Все это происходило на фоне консолидации и консервации сословной системы, превращения сословий в замкнутые общественные слои.

В начале XVIII в. очевидное отставание России от ведущих западноевропейских стран в важнейших сферах экономической и общественной жизни (промышленности, военном деле, кораблестроении, образовании, строительстве, горнорудном деле, государственном управлении, уровне жизни) вынудило государство принять ряд экстренных мер, способствовавших чрезвычайно быстрому росту профессионального и общего образования. Были открыты не только «навигацкая» и «цифирные» школы, но также школы общеобразовательные, организованы массовые поездки дворян на обучение в Германию, Голландию, Англию и другие страны.

В Россию было приглашено множество иностранных специалистов, открыты Петербургская Академия наук и два университета. За короткий срок Россия смогла подготовить специалистов и ученых европейского уровня, что, несомненно, способствовало росту национального самосознания.

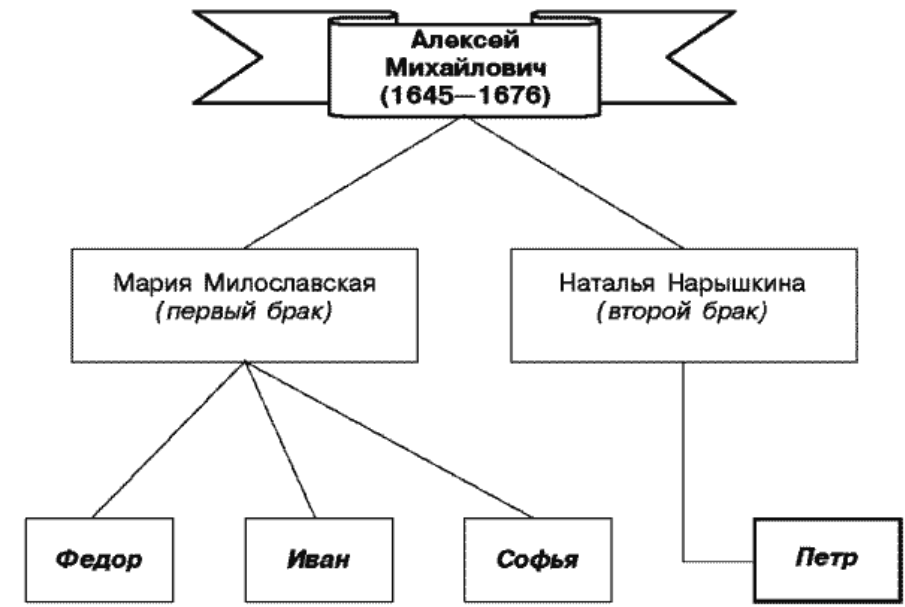
Однако России требовались коренные реформы в политической и экономической жизни. Единственным инициатором преобразований в России того времени было государство. Общество не выработало внутри себя других институтов, которые могли бы оказывать влияние на развитие страны, в отличие от ряда европейских стран, где, наряду с государством основными двигателями прогресса выступали такие субъекты социального действия, как банковская система, ассоциации производителей (например, торговые дома), крупные, средние и мелкие собственники. Обеспечивая саморазвитие

общества, они часто диктовали свою волю государству.

В России предстояло создать не просто условия для преобразований, но условия для появления общественных сил, заинтересованных в этих преобразованиях.

До Петра I идеи проведения коренных реформ высказывались многими государственными деятелями, к которым принадлежали и его отец, царь Алексей Михайлович, и боярин А. Л. Ордин-Нащокин, князь В. В. Голицын и другие. Но по-настоящему к реформам приступил лишь Петр I.

После смерти Алексея Михайловича на престол взошел его 14-летний сын Федор (1676–1682). При дворе сложились две группировки: представители старого боярского рода Милославских, родственники первой жены Алексея Михайловича во главе с его старшей дочерью Софьей, и представители дворянского рода Нарышкиных, группировавшиеся вокруг вдовы Алексея Михайловича Н. К. Нарышкиной.



В царствование Федора ведущее место при дворе занимали Милославские. Но с его смертью борьба за власть разгорелась вновь. После Федора царствовать должен был 15-летний Иван, болезненный и слабоумный юноша. Считали, что он долго не проживет. Поэтому выбор бояр пал на 10-летнего Петра, здорового и не по годам развитого ребенка. Но отстранить от власти законного наследника Ивана, за которым стояли влиятельные Милославские, было не просто. Воспользовавшись недовольством стрельцов, Милославские в 1682 г. подняли

восстание против Нарышкиных. Под давлением восставших было решено, что царствовать будут оба брата, а регентшей-правительницей будет царевна Софья.

В регентство Софьи Петр жил с матерью в удалении от двора в селе Преображенском, где для забав формировал из своих сверстников «потешные полки», ставшие впоследствии школой офицерства для русской армии. Отношения между Петром и регентшей Софьей постепенно обострялись. В 1689 г. последовало открытое столкновение. Стрельцы в большинстве своем отказались поддержать Софью, она оказалась бессильной без их вооруженной поддержки и была заточена в монастырь. Власть сосредоточилась в руках Петра.

Эпоху петровских преобразований можно условно разделить на два периода:

первый период – до полтавской победы. Центральное событие – Северная война. Преобразования этого периода были направлены на мобилизацию ресурсов для победы и проводились под воздействием текущих потребностей войны;

второй период – после полтавской победы. Преобразования проводились более последовательно и планомерно, затрагивали не столько сиюминутные проблемы организации и снабжения армии, сколько проблемы государственного строительства. Все наиболее капитальные законоположения Петра относятся ко второй половине его царствования.

Понимая необходимость преобразований, Петр нуждался в образцах для их проведения, для чего стремился прежде всего ознакомиться с достижениями Западной Европы. Этому способствовало *Великое посольство* (1697–1698) в страны Европы, организованное инкогнито, в которое входил сам царь и которое имело целью ведение переговоров о заключении союза против турок. Посольство посетило Голландию (торговый флот этой страны был крупнейшим в Европе), Англию, Австрию. Петр осваивал артиллерийское дело, работал на корабельных верфях в Голландии, посещал мастерские, типографии, административные учреждения, храмы и музеи.

Посольством был собран огромный материал об устройстве управления, привезены книги и атласы, наняты иностранные мастера всех профессий. Официальная цель посольства, правда, не была достигнута – союзников против Турции Петр не нашел. Стрелецкий бунт 1698 г. вынудил Петра спешно вернуться в Россию.

В первой четверти XVIII в. при Петре I наблюдалось дальнейшее развитие и укрепление самодержавия, произошла ликвидация остатков сословно-представительных органов.

Реформы Петра I изменили характер государственной власти и управления Россией; была создана бюрократическая система государственных учреждений – Сенат, Синод, Кабинет, коллегии, образованы губернии.

Высшие органы власти и управления

Император. После окончания Северной войны Россия стала могучей державой. Она начала играть большую роль на международной арене. Учитывая это, Сенат в 1721 г. провозгласил Петра I императором, «Великим», «отцом Отечества».

Император обладал более широкими полномочиями, чем царь периода сословно-представительной монархии. В стране не осталось государственных учреждений, которые бы ограничивали власть императора. В законодательной области только императору принадлежало право издания законов. Он обладал высшей административной властью, ему подчинялись все органы государственного управления. Император являлся также главой судебной власти. Все приговоры и решения судов выносились от его имени. Ему принадлежала высшая церковная власть, которую он осуществлял через специально созданное учреждение – Синод. Должность главы Русской православной церкви – патриарха – была упразднена.

Петр I внес изменения в порядок наследования престола. До него престол переходил от отца к сыну. Если не было законного наследника престола, царя мог избрать земский собор. Петр I считал такой порядок не соответствующим идее неограниченной монархии и полагал, что, если наследник недостоин престола, император может назначить своим преемником любое другое лицо по своему усмотрению. Петр воплотил эту идею *в Уставе о наследии престола.* Поводом к изданию Устава было дело царевича Алексея, сына Петра.

Сенат. Высшим учреждением петровской администрации стал Правительствующий Сенат, сменивший прежнюю Боярскую думу. Перед выступлением в Прутский поход Петр 27 февраля 1711 г. издал указ, согласно которому «определили быть для отлучек наших Правительствующий Сенат для управления». В Сенат было назначено 9 членов и обер-секретарь. Позже, 2 марта, царь издал указ о власти и ответственности Сената, «которому всяк и их указам да будет послушен так, как нам самому», и оставил Сенату «указ, что по отбытии нашем делать».

Основными функциями Сената были:

– заслушивание отчетов комиссий;

– решение вопросов, связанных с военными действиями на территории государства;

– решение дел как высшей судебной инстанцией;

– рассмотрение различных жалоб, назначение и смещение начальников различных категорий и т. д.

Одновременно с Сенатом Петр учредил должности *фискалов* в провинциях и *обер-фискала* в Сенате. Их обязанность состояла в надзоре за законностью в центральных и губернских учреждениях.

Впоследствии эти обязанности перешли к *генерал-прокурору,* постоянно присутствовавшему на заседаниях Сената. Первым генерал-прокурором стал Павел Ягужинский.

Будучи учрежденной как временная комиссия для управления государством в отсутствие царя, Сенат, однако, по возвращении царя из Прутского похода сохранился как высшее государственное учреждение – административное, судебное и контрольное.

1722 год стал годом рождения российской прокуратуры. В том же году учреждена особая должность рекетмейстера, который должен был принимать и рассматривать жалобы на волокиту или несправедливые решения коллегий, доносить об этом Сенату и требовать решения, а в некоторых случаях докладывать дело самому государю. Должность эта была упразднена при реорганизации Сената в 1763 г. Кроме того, Сенату непосредственно подчинялся герольдмейстер – должностное лицо, ведавшее делами дворянского сословия, в частности, учетом дворян, прохождением ими службы, назначением на государственные должности и пр.

В 1731 г. при Сенате была образована Канцелярия тайных розыскных дел, которая расследовала и производила суд по государственным преступлениям. В 1762 г. ее упразднили, а вскоре учредили тайную экспедицию Сената, занимавшуюся расследованием наиболее важных дел о политических преступлениях, например, дела Пугачева, Радищева и т. д.

После смерти Петра I политическая роль Сената ослабла. Оставаясь формально высшим правительственным органом, он, по существу, подчинялся Верховному тайному совету, а ряд коллегий вышел из его подчинения (военная, иностранных дел, адмиралтейская). За Сенатом сохранились только судебные функции.

Частично значение Сената было восстановлено в первый период царствования Анны Иоанновны и особенно в царствование Елизаветы Петровны.

Падение роли Сената произошло в царствование Екатерины

II. В 1763 г. она разделила его на шесть обособленных друг от друга департаментов, что значительно снизило его роль. Павел I превратил Сенат в высшее судебное учреждение, лишив его административных функций.

Коллегии. Многочисленная, сложная, запутанная и бессистемная структура приказов не отвечала требованиям нового правления, которое стремился установить Петр I, поэтому он осуществил коренную перестройку органов центрального управления.

Вместо приказов в 1717 г. были введены 11 коллегий.

Военная;
Адмиралтейская;
Коллегия иностранных дел;
Камер-коллегия (сбор налогов);
Штатс-контор-коллегия (расходы);
Ревизион-коллегия (контроль за расходами и доходами);
Мануфактур-коллегия (управление легкой промышленностью);
Берг-коллегия (горное дело, металлургия);
Коммерц-коллегия (внешняя торговля);
Юстиц-коллегия (судебные учреждения);
Главный магистрат – на правах коллегии;
Святейший Синод (также на правах коллегии).

Впоследствии Ревизион-коллегия слилась с Сенатом, была воссоздана Вотчинная коллегия для земельных дел. Для управления городами в 1721 г. учрежден Главный магистрат. В 1722 г. сформирована Малороссийская коллегия для регулярного управления «малороссийским народом».

Хотя принцип построения коллегий носил отраслевой характер, по некоторым сферам государственного управления (просвещение, здравоохранение, почта, полиция, дворцовое управление и т. д.) коллегии созданы не были.

Коллегиальное управление в России было введено по шведскому образцу: в 1718 г. Петр I указал сочинить регламенты для всех коллегий на основании «шведского устава».

Присутствие коллегии состояло из 11 членов: президента, четырех советников, четырех асессоров, к которым добавлялся один советник или асессор из иностранцев. Из двух секретарей коллежской канцелярии один также назначался из иностранцев.

Коллегии отличались от приказов тем, что все вопросы государственного управления между ними были более четко распределены.

Кроме того, все коллегии имели одинаковую структуру. Они состояли из присутствия и канцелярии. Президент коллегии

назначался царем, вице-президент – царем по представлению Сената, остальные члены коллегии – Сенатом. Присутствия заседали ежедневно. Все решения принимались путем голосования, по большинству голосов, в отличие от приказов, где все дела решались единолично руководителем приказа.

Канцелярия коллегии состояла из секретаря, нотариуса, переводчика, актуария, копиистов, регистраторов и канцеляристов.

Коллегии подчинялись царю и Сенату. Основной формой деятельности коллегии являлись заседания ее общего присутствия.

Отмечалось, что «порядок производства дел в коллегиях был следующий: все пакеты, адресованные на имя коллегии, приносились в коллегию и сдавались дежурному чиновнику. Он расписывался в получении их и, не распечатывая, представлял в присутствие. Все указы Государя и Сената распечатывал президент, прочие бумаги – старший по нем член. Секретарь в то же время отмечал на бумаге нумер и время поступления ее и сдавал актуариусу для записи во входящий журнал, назначая с тем вместе и стол, в котором бумага должна производиться.

По изготовлении дел в канцелярии секретарь докладывал их присутствию; сначала докладывал дела государственные, потом – частные. По прочтении дела члены подавали голоса, и большинством их решалось дело. Но если голоса были равны, то перевес брала та сторона, на которой был председатель. Произнесенное таким образом решение нотариус вкратце вносил в протокол, означая в нем месяц и число заседания; протокол в тот же день подписывался всеми членами. По состоявшимся решениям в канцелярии составлялись исполнительные бумаги и отсылались по принадлежности. Все решенные дела по истечении известного времени сдавались в архив».

С введением коллегий в России усилилась коррупция. Исследователи отмечали: «Ранее, в Московском государстве до Петра I, чиновники могли официально „кормиться от дел“, получая натуральную или денежную плату от населения за услуги. В петровское время государство монополизировало источники существования чиновников с целью поставить их в большую зависимость от власти и противопоставить в этом отношении основной массе населения страны. Обычай, ранее допускавший систему кормлений и фактически поощрявший систему поборов с населения, был заменен законом, вводившим фиксированный размер оклада в соответствии с занимаемой должностью. Кормление от дел вне системы государственного обеспечения и контроля было объявлено преступлением,

взимание с населения поборов – приравнено к взятке, а продолжающаяся практика такого рода – поставлена вне закона. Отрыв правовой нормы от реального положения вещей был, однако, настолько велик, что преодолеть его возможно было лишь отступлением от закона. Данный конфликт разрешался на практике созданием системы коррупции – совокупности неписаных правил и особой чиновничьей круговой поруки, фактически ставивших бюрократию и источники ее обогащения вне социального контроля. Именно с петровского времени поэтому коррупция становится той смазкой, без которой не могут прийти в движение колеса государственной машины».

В 1699 г. при Боярской думе, потерявшей свое прежнее значение, была создана Ближняя канцелярия, в которой по началу проходили и думские заседания, с 1704 г. – с участием и приказных судей. С 1708 г. эти заседания, ставшие постоянными, стали именоваться Консилией Министров (так стали называть начальников приказов). При отъезде царя Петра государством управляла Консилия, пытавшаяся решить все государственные проблемы с помощью царских именных указов. Боярская дума больше не собиралась. В октябре 1704 г. была создана личная канцелярия царя (кабинет Петра I, просуществовавший до 1727 г.), решавшая по его приказам многие проблемы управления страной и подготовки законодательства.

Изменения в судебной системе

Высшей судебной властью обладал царь. Все наиболее важные и сложные дела поступали к нему на утверждение. Царь единолично рассматривал многие дела.

Следующей судебной инстанцией был Сенат, куда подавали апелляции по делам, рассмотренным Юстиц-коллегией. Кроме того, суду Сената подлежали за должностные преступления сенаторы и другие высшие чиновники. Специальным высшим судебным учреждением являлась Юстиц-коллегия. Она была апелляционным судом по отношению к губернским надворным судам, а также рассматривала некоторые дела в качестве суда первой инстанции и одновременно управляла всеми судами страны. Судебные функции выполняли и другие коллегии, рассматривая дела чиновников, виновных в должностных преступлениях.

В губерниях была учреждена сначала должность ландрихтера, а с 1719 г. образованы надворные суды, которые, по мысли Петра I, не должны зависеть от местной администрации. В действительности же они зависели от нее, потому что обычно

президентами надворных судов назначались губернаторы или вице-губернаторы.

Надворные суды – первая и апелляционная инстанции для нижних судов, которые были созданы во всех городах империи и делились на *провинциальные и городовые.* Нижние суды рассматривали уголовные и гражданские дела и выносили по ним приговоры и решения, а дела, по которым выносилась смертная казнь, они передавали (с изложением своего мнения) на утверждение надворного суда.

В 1722 г. нижние суды были упразднены и в каждой провинции учрежден провинциальный суд в составе воеводы и асессоров. В 1727 г. ликвидировали и надворные суды, а их функции перешли к губернаторам. В губерниях и провинциях судебные функции выполняли также некоторые должностные лица. Например, воеводы и земские комиссары рассматривали дела о побегах крестьян от помещиков, а камериры – дела, в которых затрагивались интересы казны. Наиболее важные дела о государственных преступлениях передавались в Преображенский приказ и Тайную канцелярию, или Канцелярию тайных розыскных дел.

Преображенскому приказу, созданному для управления потешными Преображенским и Семеновским полками, в 1697 г. передаются все дела о политических преступлениях. В 1718 г. создается Тайная канцелярия (в связи с делом царевича Алексея), в дальнейшем она ведает делами «о злом умысле против персоны его царского величества или измены, а также о возмущении или бунте». Преображенский приказ находился в Москве, а Тайная канцелярия – в Петербурге. После смерти Петра I Преображенский приказ упраздняется, а в 1762 г. Петр III, придя к власти, ликвидировал Канцелярию тайных розыскных дел, отменил «Слово и дело». При Екатерине II учреждается Тайная экспедиция Сената, которая рас следовала и рассматривала наиболее крупные дела по политическим преступлениям.

Специальные суды существовали для духовных лиц, церковных и монастырских крестьян. Уголовные и гражданские дела городского населения рассматривали городские магистраты, а апелляционной инстанцией являлся Главный магистрат. Крепостных крестьян судили сами помещики, за исключением тех случаев, когда речь шла о тяжких преступлениях.

Во главе *прокуратуры* стоял генерал-губернатор, а в губерниях – губернские прокуроры. В уездах имелись уездные прокуроры, так называемые стряпчие. Они осуществляли надзор за деятельностью уездных учреждений, в том числе и судов.

Параллельно с гражданской судебной системой

образовывались *военные суды.* Высшей инстанцией в этой системе был *генеральный кригсрехт,* рассматривавший наиболее важные дела, связанные с государственными или воинскими преступлениями. Нижней инстанцией был *полковой кригсрехт,* рассматривавший все остальные дела. Военные суды также были коллегиальными, при каждом из них состоял аудитор, наблюдавший за законностью правосудия. Приговоры генерального кригсрехта выносились на утверждение в Военную коллегию.

Новыми чертами организационной судебной системы в первой четверти XVIII в. стали:

– коллегиальное устройство судов;

– попытки (правда, неудачные) отделить судебную организацию и функцию от административной;

– учреждение контроля за деятельностью судов со стороны специально учрежденных органов (прокуроров, фискалов, аудиторов), совмещение гражданской и военной юстиции.

Абсолютистское государство первой четверти XVIII в. называют полицейским не только потому, что оно настойчиво вмешивается во все сферы общественной и частной жизни, но и потому, что именно в этот период впервые были созданы профессиональные полицейские органы.

> В период с середины XVII в. и до начала XVIII в. сословно-представительная монархия перерастает в абсолютную. Сословный строй приобретает черты замкнутости, консерватизма.

Форма правления при абсолютизме оставалась прежней – монархической, но содержание ее и внешние атрибуты изменились.

Власть монарха становится неограниченной. Переход к абсолютизму характеризуется заметными изменениями в государственном механизме, создается сложная бюрократическая система управления.

Реформа местного управления

Губернское правление. В начале своего царствования Петр I пытался использовать прежнюю систему местного управления, постепенно вводя выборные элементы управления. Так, указом от 10 марта 1702 г. предписывалось участие в управлении наряду с воеводами выборных представителей дворянства. В 1705 г. этот порядок стал обязательным и повсеместным, что должно было

усилить контроль за старой администрацией.

В конце 1708 г. Петр I издал указ о разделении России на 8 обширных административных округов, названных губерниями. Это были: Московская, Ингерманландская (или Санкт-Петербургская), Киевская, Смоленская, Архангельская, Казанская, Азовская и Сибирская губернии. Они разделялись на провинции, во главе которых стояли воеводы, а провинции – на дистрикты.

Эта реформа совершенно изменила систему местного управления. Основная цель реформы – обеспечение армии всем необходимым. С полками армии, распределенными по губерниям, устанавливалась прямая связь через специально созданный институт *кригс-комиссаров.*

Губернии возглавляли губернаторы, назначаемые царем. Они ведали гражданским управлением, командовали войсками, расквартированными на территории губернии, и объединяли в своих руках судебную власть. Их помощниками были вице-губернаторы. Делопроизводством занималась губернская канцелярия. При губернаторах существовали ландратские советы из 8-12 человек, которые избирались дворянским собранием данной губернии. При голосовании в ландратском совете губернатор имел два голоса.

Кроме традиционно возлагавшихся на местных администраторов забот о военных делах и финансах Петр I поручил губернаторам совершенно новую деятельность – полицейскую. Губернатор был начальником всех военных, пребывавших в губернии, собирал налоги, составлял общую ведомость всех доходов и расходов по губернии, наблюдал за хозяйственной городской деятельностью своей губернии.

Прежний областной правитель – воевода, имевший огромную власть, но недостаточно подчиненный контролю центрального правительства, превращался в губернатора – хозяина и опекуна вверенной ему губернии, строго подчиненного и ответственного перед правительством. Губернией он управлял или непосредственно, или же через присутственные места с определившимся порядком делопроизводства, строго обозначенным кругом служебных прав и обязанностей должностных лиц, из которых слагалось каждое присутственное место. Главным таким местом являлось губернское правление, занимающееся делами общего благоустройства и безопасности в губернии.

Кроме губернатора в состав губернского правления входили: обер-комендант, отвечающий за военные дела; ландрихтер, т. е. губернский судья (с 1719 г. вместо этой должности был учрежден надворный суд); обер-комиссар, распоряжавшийся финансами;

обер-провиантмейстер, ведавший хлебными запасами для армии, и управитель дворцовых имений.

У воевод в провинциях также были свои помощники: камерир (ведал сбором всех податей и налогов, заготовкой продовольствия для армии); рентмейстер, или казначей (занимался приемом, хранением и отпуском государственных средств); обер-комендант (правитель провинциального города, начальник местного гарнизона, правитель конторы рекрутских дел) и вальдмейстер (заготавливал корабельный лес и занимался охраной лесов).

Во главе дистриктов, или уездов, стояли выборные из числа дворян – земские комиссары, помощниками которых были нижние комиссары, мостовые надзиратели и другие.

Согласно реформе Петра I губернии были разделены на *45 провинций,* во главе которых стояли губернаторы, вице-губернаторы или воеводы. Провинции делились на округа – *дистрикты.* Администрация провинций подчинялась непосредственно *коллегиям.* Четыре коллегии (Камер, Штатсконтора, Юстиции и Вотчинная) располагали на местах собственным аппаратом из камеристов, комендантов и казначеев.

Областная реформа, отвечая потребностям самодержавной власти, была в то же время следствием развития бюрократической тенденции, характерной уже для предшествующего периода. Именно с помощью усиления бюрократического элемента Петр I намеревался решать все государственные вопросы. Реформа привела не только к сосредоточению финансовых и административных полномочий в руках губернаторов – представителей центральной власти, но и к созданию на местах разветвленной иерархической сети бюрократических учреждений с большим штатом чиновников.

Прежняя система «приказ – уезд» была удвоена: *«приказ – губерния – провинция – уезд».* Во главе провинции обычно стоял воевода, финансовое и полицейское управление в уезде возлагалось на земских комиссаров, частично избираемых уездными дворянами, частично назначаемых сверху.

Губернаторам перешла часть функций приказов (особенно территориальных), их количество было сокращено.

Указ об учреждении губерний завершил первый этап реформы местного управления. Однако деление на губернии оказалось слишком крупным и не позволяло осуществлять на практике эффективное управление, особенно при существовавших тогда коммуникациях. Поэтому в каждой губернии были крупные города, в которых управление осуществляла прежняя городская администрация.

Реформа городского управления

Вокруг вновь образованных промышленных предприятий, мануфактур, приисков, шахт и верфей при Петре I появлялись новые поселения городского типа, в которых стали формироваться органы самоуправления. Уже в 1699 г. Петр I, желая предоставить городскому сословию полное самоуправление по западному типу, приказал учредить бурмистрскую палату в Москве, а по городам учредить бурмистров «к расправным и купецким делам и соборам» и «выбирать им в бурмистры меж себя погодно… добрых и правдивых люден, кого они меж себя и поскольку человек похотят».

Бурмистрские избы ведали сбором податей, налогов, вопросами, связанными с несением повинностей городского населения, а также судом над ним. В состав бурмистрских изб входили бурмистры – выборные от купцов, фабрикантов, сотен и слобод. Выборы бурмистров проводились ежегодно. Бурмистры, в свою очередь, выбирали из своей среды на каждый месяц президента, который стоял во главе избы.

В городах стали формироваться органы самоуправления: посадские сходы, магистраты, которые заботились о развитии торговли и промышленности, об организации школ, осуществляли финансовую деятельность и суд по гражданским делам.

Городское сословие стало оформляться юридически. В 1720 г. в Санкт-Петербурге в связи с созданием коллегий на правах коллегии был учрежден *Главный магистрат,* которому поручалось «ведать все городское сословие в России».

По регламенту Главного магистрата 1721 г. горожане разделялись на *регулярных граждан* и *«подлых» людей.* Регулярные граждане, в свою очередь, делились на две *гильдии. Первая гильдия:* банкиры, купцы, доктора, аптекари, шкиперы купеческих судов, живописцы, иконописцы и серебряных дел мастера. *Вторая гильдия:* ремесленники, столяры, портные, сапожники, мелкие торговцы. Гильдии управлялись гильдейскими сходами и старшинами. Низший слой городского населения выбирал своих старост и десятских, которые могли доносить магистрату о своих нуждах и просить их об удовлетворении.

По западноевропейскому образцу создавались *цеховые организации,* в которых состояли мастера, подмастерья и ученики, руководимые старшинами. Все остальные горожане в гильдии не вошли и подлежали поголовной проверке с целью выявления среди них беглых крестьян и возвращения их на прежние места проживания.

Деление горожан на гильдии оказалось формальным, так как проводившие его военные ревизоры, прежде всего заботившиеся об увеличении числа плательщиков подушной подати, произвольно включали в члены гильдий и лиц, не имеющих к ним отношения. Появление гильдий и цехов означало, что корпоративные начала противопоставлялись феодальным принципам хозяйственной организации.

Органы полицейского управления. В XVII – начале XVIII в. охраной порядка ведали воеводы, а в Москве – Приказ земских дел. После проведения губернской реформы полицейские функции были возложены на губернаторов и комендантов. В Петербурге и Москве созданы специальные полицейские органы.

В 1718 г. в Петербурге была учреждена Главная канцелярия полицмейстерских дел, во главе которой стоял генерал-полицмейстер. Канцелярия занималась поимкой беглых крестьян, «гулящих» людей и «прочих воров», организацией постоев войск, противопожарными мероприятиями, следила за чистотой улиц и т. д. Позднее подобная канцелярия была создана и в Москве. Возглавлял ее обер-полицмейстер, который подчинялся петербургскому генерал-полицмейстеру и Московской конторе Сената. В остальных городах и сельских местностях полицейские функции возлагались на губернаторов, воевод и земских комиссаров, а непосредственное их выполнение – на выборных от населения старост, сотских, пятидесятских и десятских.

Реформа армии и военного управления

В XVIII в. перед Россией встала насущная задача – в короткий срок создать мощную армию, способную выполнять функции защиты страны от нападения извне. Другими словами, необходимо было создать регулярную армию, т. е. постоянную, кадровую, профессиональную. Военная реформа была осуществлена при Петре I.

Сущность реформы заключалась в следующем. Были ликвидированы стрелецкие полки, слабо подготовленные в военном отношении и к тому же политически неблагонадежные, упразднено дворянское конное ополчение. Единственным видом войск стали регулярные полки, обеспеченные оружием определенного образца и одетые в единую военную форму. Солдаты отныне обучались военному делу по единым уставам. Все регулярные войска были полностью переведены на содержание государства. Окончательно оформились основные рода войск – пехота, кавалерия и артиллерия, стали также создаваться инженерные войска. Казачьи войска были включены в

армию в качестве постоянной составной части, тогда как раньше они привлекались к участию в войне по мере надобности. В России был создан военно-морской флот.

В этот период вводится рекрутская система комплектования войск. Каждые 20 крестьянских или мещанских дворов в великорусских губерниях должны были в определенный срок поставить в армию одного рекрута. Служба для рядовых в армии была пожизнен ной. Если рядовой состав армии и флота комплектовался из крестьян и горожан, то офицерский – преимущественно из дворян.

Для подготовки офицерского состава создается несколько специальных школ (навигацкая, артиллерийская, инженерная), но главной военно-практической школой подготовки офицеров для армейских полков служили гвардейские полки – Преображенский и Семеновский, к которым в 1719 г. был добавлен драгунский «лейб-регимент».

В конце царствования Петра I численность регулярной сухопутной армии в России доходила до 200 тыс. человек, в том числе в гвардии – около 3 тыс., в армейских полках конных – около 42 тыс. и в пехотных – 75 тыс.; в артиллерии и инженерных войсках – около 6 тыс.; нерегулярные войска, главным образом казаки, составляли около 100 тыс. человек. Военный флот состоял из 48 линейных кораблей и около 800 галер и иных судов с общей численностью экипажей около 28 тыс. человек.

Петровская государственная реформа, а также преобразование армии привели, с одной стороны, к достаточно четкому разделению военной и гражданской служб, а с другой – ознаменовались широким распространением практики участия профессиональных военных в государственном управлении. Это выражалось, прежде всего, в регулярном использовании военных, особенно гвардейцев, в качестве эмиссаров царя, наделенных для исполнения своих поручений чрезвычайными полномочиями, что открывало им дорогу к применению репрессий и насилия в отношении администрации и населения. Такое сложное мероприятие государственной важности, как перепись населения – *ревизия,* также было осуществлено силами военных.

Подушная перепись привела к введению нового порядка содержания и размещения войск. Полки были расселены на землях тех крестьян, с «подушного числа» которых взималась подать на нужды этого полка. В итоге воинские части 200-тысячной армии размещались практически в каждом уезде страны (за исключением окраин), причем постойная повинность, ранее временная, становилась для большинства крестьян постоянной. Претворение в жизнь этой системы стало тяжким бременем для

крестьян.

Изданные законы о поселении полков должны были регулировать отношения населения с войсками, однако на практике власть командира полка оказалась выше власти местной гражданской администрации.

Влияние государственного управления на общественные отношения при Петре I

В годы царствования Петра I существенно была упорядочена социальная структура общества, обозначены границы сословий, их положение в общественной иерархии, права и обязанности.

Боярство и дворянство

– Указ 1714 г. о единонаследии окончательно уравнял поместье с вотчиной, запретив дробить недвижимость между наследниками. Вся недвижимость доставалась одному из сыновей, остальные должны были поступать на государственную службу.

– «Табель о рангах» 1722 г. вводила строгий порядок прохождения службы. Служба (военная или гражданская) состояла из 14 ступеней, продвижение по которым зависело от личных способностей. «Табель» открыла доступ в дворянское сословие неродовитым.

Купечество

– Правительство стимулировало предпринимательскую деятельность купечества путем передачи купцам на льготных условиях казенных заводов. Владельцы мануфактур освобождались от службы. Купцам было разрешено покупать к предприятиям крепостных, т. е. владеть крепостными. Ранее это было исключительное право дворянства.

– Протекционизм во внешней торговле и таможенные тарифы надежно защитили российских мануфактуристов от западной конкуренции.

Посадские люди

– В 1722 г. городские ремесленники были объединены в цеха.

Целью их создания была организация производства необходимых для армии и флота товаров. В отличие от Запада русские цеха не ограничивали размеров производства, а, наоборот, разрешали мастеру держать большое количество подмастерьев.

Крестьянство

– После переписи 1718–1724 г. в России была введена новая единица налогового обложения – мужская душа. Подушная подать

заменила большое количество различных сборов. В финансовом плане это увеличило доходы государства, в социальном – окончательно оформило крепостное право, был образован новый разряд государственных крестьян.

– Впервые в России была введена паспортная система. Каждый крестьянин, уходивший на заработки, обязан иметь письменное разрешение от своего помещика с указанием срока возвращения.

– С ростом мануфактур при отсутствии вольнонаемного труда образовался новый слой крепостных – посессионные крестьяне, т. е. приписанные к мануфактуре.

Принятие «Табели о рангах» свидетельствовало о том, что бюрократическое начало в формировании государственного аппарата победило начало аристократическое. Профессиональные качества, личная преданность и выслуга становились определяющими для продвижения по службе.

Положительными чертами нового бюрократического аппарата стали профессионализм, специализация, нормативность; отрицательными – его сложность, дороговизна, работа на себя, негибкость.

Сформулированная «Табелью о рангах» новая система чинов и должностей юридически оформила статус правящего класса.

Были подчеркнуты его служебные качества: любой высший чин мог быть присвоен только после прохождения через всю цепочку низших чинов. Устанавливались сроки службы в определенных чинах.

«Табель о рангах» уравнивала службу военную со службой гражданской: чины и звания присваивались в обеих сферах, принципы продвижения по службе были аналогичными, на практике, конечно, это не всегда соблюдалось, а знать получала определенные преимущества при получении чинов и замещении должностей. Но в целом закон был выгоден прежде всего

рядовому дворянству – его представители получали реальную возможность подниматься на такие вершины власти, о которых они не мечтали раньше.

Подготовка кадров для нового государственного аппарата стала осуществляться в специальных школах и академиях в России и за рубежом. Степень квалификации определялась не только чином, но и образованием, специальной подготовкой. Обучение дворянских детей проходило часто в принудительном порядке (за уклонение от учебы налагалось взыскание).

Установление абсолютной монархии в России сопровождалось широкой экспансией государства, его вторжением во все сферы общественной, корпоративной и частной жизни. Усиление роли государства проявилось в детальной, обстоятельной регламентации прав и обязанностей отдельных сословий и социальных групп. Наряду с этим происходила консолидация правящего класса – из разных феодальных слоев окончательно сложилось сословие *дворянства.*

Царь хотел иметь под рукой необходимые рычаги управления, которые зачастую он создавал заново, руководствуясь сиюминутными потребностями. Как и во всех других своих начинаниях, Петр при реформе государственной власти не считался с российскими традициями и широко использовал известные ему по западноевропейским вояжам структуры и методы управления.

Не имея четкого плана административных реформ, царь, вероятно, все же представлял желаемый образ государственного аппарата. Это строго централизованный и бюрократический аппарат, четко и быстро исполняющий указы государя, в пределах своей компетенции проявляющий разумную инициативу, что соответствовало армии, где каждый офицер, исполняя общий приказ главнокомандующего, самостоятельно решает свои частные и конкретные задачи. Тем не менее петровской государственной машине было далеко до подобного идеала, который просматривался только как тенденция, хотя и четко выраженная.

2. Государственное управление в России во второй четверти XVIII в.

Во второй четверти XVIII в. в государственной системе страны произошел ряд изменений. На протяжении всего этого периода длилась борьба за трон. Этот период русской истории назван *«эпохой дворцовых переворотов».*

Причины дворцовых переворотов. Борьба за власть

Согласно *Указу о престолонаследии* царствующий монарх имел право назначить себе преемника по своему усмотрению. Петр I умер 28 января 1725 г., не успев сделать этого. Долгие его колебания объяснялись сложившейся в царской семье ситуацией: сыновья Петра от второго брака Петр и Павел умерли в младенчестве; после гибели царевича Алексея, противника отцовских преобразований, единственным наследником мужского пола становился его малолетний сын Петр. Регентство при нем могло быть отдано двум бабушкам: либо первой жене Петра I, Лопухиной, постриженной в монахини, ярой противнице всех петровских новшеств, либо второй жене Петра, Екатерине, отношения с которой у Петра I накануне его смерти испортились.

При сословно-представительной монархии вопрос о новом царе был бы поставлен перед Земским собором. Но петровский указ ликвидировал такую возможность. Однако он содержал порядок наследования не только по завещанию, но и по закону: при отсутствии сыновей власть могла наследовать дочь. Однако старшая дочь Петра, Анна, была выдана замуж за герцога Голштинского, присягнув не претендовать на русский престол. Таким образом, по закону наследовать престол должна была вторая дочь – Елизавета.

Но закон этот не был принят во внимание. Вопрос о власти был решен узким кругом близких к трону высших чиновников при поддержке гвардейских полков. Именно Преображенский и Семеновский (а также добавленные к ним Измайловский и Конногвардейский) полки стали орудием борьбы за власть между соперничающими группировками. Правительницей стала императрица Екатерина I.

После Петра I в России при императорах стали создаваться советы, выполнявшие роль высших органов государственной власти. В советы обычно входили наиболее влиятельные представители дворянской группировки, содействовавшие

приходу к власти императора.

В 1726 г. императрица Екатерина I по настоянию влиятельной группы знати учредила Верховный тайный совет, составленный из шести членов (пять из них были представителями новой знати – Меншиков, Толстой, Апраксин, Головкин и иностранец Остерман, шестым был выходец из родовитого боярства Голицын).

Совет стал высшим государственным органом, оттеснив Сенат, который перестал быть *правительствующим* и получил название *высокий.* Три главные коллегии (Военная, Адмиралтейская и Иностранных дел) были непосредственно подчинены Верховному тайному совету. Влияние в Совете сосредоточилось в руках Меншикова.

Екатерина царствовала недолго. Во время ее болезни перед смертью вопрос о преемнике был поставлен перед собранием членов Верховного тайного совета, высших правительственных учреждений – Сената и Синода, перед командирами гвардии и т. д. Вопреки желанию императрицы передать престол дочери Елизавете собрание высказалось в пользу малолетнего внука Петра I. Екатерина вынуждена была согласиться.

После ее смерти в 1727 г. согласно завещанию на престол был возведен внук Петра I – Петр II, а Верховный тайный совет взял на себя функции регента. Попытки Меншикова женить императора на своей дочери не удались, в результате заговора в 1727 г. он был арестован, сослан в Сибирь, где и скончался в 1729 г.

Падение Меншикова фактически означало новый дворцовый переворот.

Во-первых, изменился состав Верховного тайного совета, в котором из вельмож петровского времени остался только Остерман, а большинство мест приобрели представители аристократических семей Голицыных и Долгоруких.

Во-вторых, изменилось положение Верховного тайного совета. 12-летний Петр II вскоре объявил себя полноправным правителем, этим был положен конец регентству Совета.

Из Верховного тайного совета были исключены петровские соратники, их места заняла старая родовая знать – Долгорукие и Голицыны. Однако смерть Петра II в 1730 г., накануне его свадьбы с дочерью А. Г. Долгорукого, положила конец устремлениям старой знати.

Вновь встал вопрос о выборе императорской персоны. Почувствовавшие власть высшие чины в государстве искали из петровской родни наиболее неприспособленное к власти лицо. Выбор пал на Анну Иоанновну – дочь старшего брата Петра I.

Выданная замуж за герцога Курляндского и овдовевшая, Анна была далека от интриг русского двора. Но перед тем как занять русский трон, Анна Иоанновна должна была подписать предложенные ей *кондиции* – особые условия, на основании которых она обязывалась ограничить свою власть:

– не выходить замуж без согласия Совета;

– не быть самодержавной императрицей, а делить власть с Советом;

без ведома Верховного тайного совета:

– не объявлять войны и не заключать мира;

– не вводить новых налогов;

– не награждать чином выше полковника;

– не жаловать вотчин и не конфисковывать их без суда.

Верховный тайный совет брал на себя командование основной политической силой – гвардией.

Однако подписав кондиции, Анна Иоанновна по прибытии в Россию встретила поддержку широких слоев дворянства, которое съехалось в столицу на предстоящую свадьбу Петра II, а попало на его похороны. Дворянство, подозревая «верховников» в узурпации власти, предпочло иметь одну самодержавную императрицу вместо нескольких «государей». Дворянство было возмущено не столько самим ограничением императорской власти, сколько тем, что это ограничение произошло без его участия: кондиции были подготовлены тайно и лишь после подписания Анной оглашены. Недовольство дворянства заставило «верховников» выступить с предложением к дворянству составить новый проект устройства власти в империи. Это нашло широкий отклик, «верховников» завалили проектами и записками. Во всех этих проектах можно выделить следующие направления:

требование избрания государя всем дворянством;

открытое требование привилегий для дворянства.

Однако решающую роль в назревшем конфликте сыграла гвардия, предпочитавшая иметь самодержавную государыню и решительно поддержавшая Анну. Ознакомившись с проектами дворян о политическом переустройстве России, Анна Иоанновна притворно разыграла удивление по поводу подписанных ею кондиций: «Как? – воскликнула она. – Разве эти пункты составлены были не по желанию всего народа?» и разорвала их, провозгласив себя самодержавной императрицей.

Верховный тайный совет был упразднен. Его место перешло к Кабинету министров, места в котором заняли приближенные императрицы. Кабинет министров фактически возглавил исполнительную власть в стране, сосредоточив все государственное управление.

Сенат, состоявший к этому времени из пяти департаментов, сотрудничал с Кабинетом, осуществляя его решения.

При Анне Иоанновне большое влияние в России приобрели иностранцы. Долгое время оторванная от родины Анна опиралась в своем правлении на тех, кто приехал вместе с ней. Фаворит императрицы *Бирон,* не занимавший никакого поста, фактически правил государством. Иностранцы пользовались преимуществами при назначении на должности, оттесняя русское дворянство. Недовольство таким правлением выразил кабинет-министр *А. П. Волынский* в «Проекте о поправлении внутренних государственных дел», однако это привело его самого и его сторонников к гибели.

Анна Иоанновна перед смертью назначила наследником сына своей племянницы Анны Леопольдовны (герцогини Брауншвейгской) Ивана Антоновича, а регентом при нем – Бирона. Однако через три недели в ходе очередного дворцового переворота регентство перешло к матери наследника.

Распри между немцами ускорили падение их влияния при дворе. Во время очередного переворота, совершенного 25 ноября 1741 г. в пользу дочери Петра I *Елизаветы* (1709–1761), были арестованы маленький император и его родители, а также Миних, Остерман и другие влиятельные немцы.

В именном указе императрицы Елизаветы от 12 декабря 1741 г. объявлялось, что в предшествующие царствования «произошло многое упущение дел государственных» вследствие отмены порядков, заведенных Петром I. Указ восстанавливал значение Сената как высшего государственного органа и ликвидировал стоявший над ним Кабинет министров. Вместо последнего создавался просто Кабинет как личная императорская канцелярия, лишенная властных полномочий. Сенат находился под контролем императрицы.

Елизавета царствовала 20 лет. Но бездетная императрица вынуждена была позаботиться о наследнике престола. Для этого из Голштинии был выписан ее племянник Карл Петр Ульрих (Петр III). По отцовской линии он приходился внуком сестры Карла XII, а по женской – Петра Великого. В жены ему была выбрана принцесса из захудалого немецкого государства Софья Августа Фредерика Анхальт-Цербская, принявшая в крещении имя Екатерины.

Государи и государыни, посаженные на престол «гвардейством», т. е. дворянством, должны были искать расположения этого сословия и заботиться о расширении его прав и привилегий. Важнейшими стали вопросы об обязательности дворянской службы и о дворянских вотчинах.

Рост привилегий дворянства и усиление крепостного права

Увеличение дворянских привилегий как на государственной службе, так и в вотчинах привело к ужесточению крепостного права. Широких масштабов достигла торговля крестьянами. Крепостное право распространялось на новые территории России.

Важнейшими законодательными актами, определявшими правовое положение дворянства, являлись: *Указ о единонаследии 1714 г., «Табель о рангах» 1722 г., Манифест о даровании вольности и свободы всему российскому дворянству 1762 г., Жалованная грамота дворянству Екатерины II 1785 г.*

По *Указу о единонаследии* поместья в правовом отношении были уравнены с вотчинами. Вместо деления земли на вотчины и поместья все земельные владения дворян стали называться недвижимым имуществом. Запрещалось дробить недвижимое имущество (землю) при передаче его по наследству. Землю можно было завещать только одному из сыновей, а при их отсутствии – одной из дочерей. Если завещания не было, земля переходила к старшему сыну. Остальные наследники обоего пола получали лишь движимое имущество.

Изданием этого Указа достигались две цели:

1) младшие сыновья умершего дворянина, лишаясь наследства, должны были добывать средства к существованию на гражданской или военной службе, вследствие чего правительство получало необходимые ему кадры из дворян;

2) устранялось дробление земельных владений дворян, невыгодное государству.

В 1731 г. императрица Анна Иоанновна отменила этот Указ. По новому закону недвижимое имущество подлежало разделу поровну между сыновьями умершего. Отмена Указа Петра I была вызвана тем, что с расширением территории Российской империи в распоряжении правительства оказался обширный земельный фонд, из которого дворянам щедро раздавались земли.

Особую группу среди потомственных дворян составляли *титулованные дворяне: князья, графы и бароны.* Княжеский титул был древнерусского происхождения, а титулы графа и барона впервые были введены Петром I.

При Петре I все дворяне должны были нести военную службу, начиная с 15-летнего возраста и до старости или до утраты здоровья. Не более $^1/_3$ сыновей дворянской семьи могли находиться на гражданской службе. Уступая пожеланиям дворянства, императрица Анна Иоанновна установила начало военной службы для дворян с 20-летнего возраста и ограничила

ее срок 25 годами.

В 1762 г. Петр III издал Манифест о даровании вольности и свободы всему российскому дворянству. Дворяне были освобождены от обязательной военной службы. В то же время правительство в этом Манифесте выразило уверенность, что дворяне и впредь не будут отказываться от своего долга защиты Отечества.

1727

Привилегии в службе: Две трети офицеров и рядовых из дворян могли воспользоваться правом увольнения со службы на 3 года

1730

Привилегии в отношении вотчин и крестьян: В отмену Указа Петра о единонаследии дворянам было разрешено свободно распоряжаться вотчинами и делить их между всеми наследниками

1730, 1740, 1758

Привилегии в отношении вотчин и крестьян: Владение землями и крепостными крестьянами было признано неотъемлемым и монопольным правом только дворянского сословия

1731

Привилегии в отношении вотчин и крестьян: Сбор подушной подати с крестьян был возложен на помещиков

1732

Привилегии в службе: Учрежден Кадетский корпус для детей дворян. Обучение в нем избавляло дворян от службы в полках в качестве рядовых. Из корпуса они выходили офицерами

1736

Привилегии в службе: Отменена бессрочная служба для дворян. Один из сыновей мог освобождаться от службы для управления имением, а остальные могли выйти в отставку после 25 лет службы

Привилегии в отношении вотчин и крестьян: Помещикам было предоставлено право определять меру наказания своим крестьянам

1760

Привилегии в отношении вотчин и крестьян: Указ дал помещику право ссылать своих крестьян в Сибирь с зачетом их за рекрутов

1762

Привилегии в службе: Петр III издал Манифест о даровании вольности дворянству, где разрешил дворянам не служить вообще, служить другим государям, свободно выезжать за границу

В целом реформы Петра I пережили его время. Так, последний рекрутский набор состоялся в 1874 г., т. е. спустя 170 лет после первого (1705). Сенат просуществовал с 1711 по 1917 г., т. е. 206 лет. Синодальное устройство православной церкви оставалось неизменным с 1721 по 1918 г., т. е. в течение 197 лет. За период правления Петра I было принято более 3000 правовых актов.

3. Особенности государственного управления в России во второй половине XVIII в.

Общество и власть при Екатерине II. Политика «просвещенного абсолютизма»

Во второй половине XVIII в. в экономике России появляются черты кризиса и разложения феодального способа производства.

Признаки разложения феодального строя в экономической сфере:

– утрата замкнутости феодального хозяйства;

– натурального хозяйства, классического феодализма уже нет, крестьянское и помещичье хозяйство устанавливает все более тесные связи с рынком;

– дворянское предпринимательство в промышленности и сельском хозяйстве;

– стремление к извлечению прибыли при рыночных отношениях и производстве товаров на продажу заставляло дворян искать новые методы ведения хозяйства (вотчинные мануфактуры);

– создание рынка наемной рабочей силы;

– развитие отходничества и уход крестьянина в города на неземледельческие заработки являются признаком приспособления крестьянства к новым товарно-денежным отношениям;

– социальное расслоение крестьянства;

– появление крестьян-отходников;

– появление купцов промышленников, организаторов производства путем снабжения сырьем ремесленников;

– разорение дворянства;

– появление дворян-предпринимателей.

В России во второй половине XVIII в. происходит модернизация политической и экономической жизни, связанная с политикой просвещенного абсолютизма. Основная цель этой политики – приспособление феодальной абсолютной монархии к новым (капиталистическим) отношениям, начинающим преобладать в обществе.

Сторонники просвещенного абсолютизма считали, что во главе государства должен стоять просвещенный монарх, основная задача которого – создание царства разума, т. е. общества,

основанного на буржуазных ценностях – гражданском равенстве, свободе личности и ее хозяйственной деятельности, неприкосновенность частной собственности и т. д. Именно таким монархом стремилась стать Екатерина II, с правлением которой традиционно связывают политику *просвещенного абсолютизма* в России.

После смерти Елизаветы Петровны в декабре 1761 г. императором становится муж Екатерины – *Петр III* (1728–1762). Во время его недолгого правления важнейшим стал Указ о вольности дворянской от 18 февраля 1762 г., отменивший обязательную службу для дворян. Кроме того, была упразднена ведавшая политическими преступлениями Тайная канцелярия, внушавшая страх населению.

Однако эти меры не смогли принести Петру III популярности среди подданных. Всеобщее недовольство вызывали: мир с Пруссией, означавший отказ от всех русских завоеваний в Семилетней войне; подготовка к войне с Данией в интересах Голштинии, огромное прусское и голштинское влияние при русском дворе; неуважение к православным обычаям; введение в армии немецких порядков, пренебрежительное отношение к гвардии.

В такой ситуации значительная часть русского дворянства связывала свои надежды с именем Екатерины, которая, хотя и была немкой по происхождению, прекрасно понимала, что русская императрица должна думать прежде всего об интересах России.

Болезнь Елизаветы заставила Екатерину задуматься о своем положении при дворе. В случае смерти императрицы Екатерину ждала незавидная участь: Петр стремился разорвать брак, чтобы иметь возможность жениться на своей фаворитке Воронцовой, а Екатерину наверняка ждал монастырь. В этот период она сблизилась с канцлером графом А. П. Бестужевым-Рюминым, который также не был заинтересован в царствовании Петра. Канцлер предложил Екатерине план провозглашения ее соправительницей мужа. Но соправительство не устроило Екатерину. «Или умру, или буду царствовать», – писала она.

Огромное честолюбие, сила воли, работоспособность помогли Екатерине в конце концов добиться власти. Вокруг будущей Екатерины II сплотилась группа заговорщиков – в основном гвардейских офицеров. Особенно активными были фаворит Екатерины *Григорий Орлов* (1734–1783) и его брат *Алексей* (1737–1808). В ночь на 28 июня 1762 г. Екатерина вместе с Алексеем Орловым приехала из Петергофа в Петербург, где в тот же день Сенат провозгласил ее императрицей и объявил Петра III

низложенным. 29 июня он был взят под стражу, а в июле убит при неясных обстоятельствах. В сентябре 1762 г. Екатерина II была коронована в Москве.

Царствование Екатерины можно условно разделить на три периода. Пограничной чертой между ними будут служить крестьянская война под предводительством Е. Пугачева и Великая французская революция, начавшаяся в 1789 г.

«Просвещенный абсолютизм» – период увлечения Екатерины идеями просвещения, период реформ, обусловленных заботой об общественном благе, попыток унификации и улучшения законодательства.

«Охранительный абсолютизм» – период продолжения внутренних реформ, но в ином ключе: усиление государственного контроля над порядком, охранительные задачи, соблюдение «тишины» в государстве.

«Просвещенный деспотизм» – период строгой цензуры, карательные меры против вольнодумия, конфискации «вредной» литературы и преследования критически мыслящих просветителей.

Первые годы правления императрица посвятила укреплению своей власти, подбору доверенных лиц, изучению положения дел в государстве, а также более основательному знакомству с Россией. Она предприняла ряд поездок по стране с целью ознакомления с ситуацией: в 1763 г. – в Ростов и Ярославль, в 1764 г. – в Прибалтику, в 1765 г. – по Ладожскому каналу, в 1767 г. – по Волге от Твери до Симбирска. Екатерина прекрасно понимала, что получает в управление не совсем благополучную страну.

Финансы были запутаны, казна пуста. При подсчете доходов, сделанном но требованию императрицы, к 16 млн рублей «нашлось» еще 12 млн рублей, которые совершенно не учитывались правительствующим Сенатом. Практически все отрасли торговли, а также таможни были отданы на откуп частным монополиям. Мизерные суммы, уплачиваемые за откуп, не шли ни в какое сравнение с реальными доходами откупщиков. Казенные заводы при Елизавете были переданы в руки ее царедворцам, а доходы с них шли мимо казны.

В судебной системе царило взяточничество, законов было множество, но они не исполнялись. Тюрьмы были забиты заключенными: в момент коронации Екатерины их насчитывалось свыше 8 тыс. человек.

Не было порядка в центральном и местном управлении. Распоряжения Сената если и исполнялись, то не сразу. Назначая воевод в города империи, Сенат даже не имел полного перечня

этих городов. Воеводское правление на местах вызывало всеобщее недовольство населения: не получая жалованья из опустевшей казны, воеводы и их канцелярия существовали за счет взяток.

Считая себя ученицей французских философов, Екатерина II стремилась с помощью преобразований устранить элементы «варварства» из жизни страны, сделать русское общество более «просвещенным», близким к западноевропейскому, но при этом сохранить в неприкосновенности самодержавие и его социальную базу – дворянство.

Первые предпринятые ею шаги должны были привести к решению самых насущных вопросов в государстве:

– были отменены откупы и монополии;

– для удешевления хлеба его вывоз за границу был временно запрещен;

– резко снижалась казенная цена на соль;

– издан строгий указ против взяточничества (в качестве демонстрации решительности властей в этом вопросе обер-секретарь Сената был поставлен у позорного столба с надписью «преступник указов и мздоимец»);

– с целью улучшения центрального управления Сенат был разделен на департаменты. Существовал также проект создания при императрице совещательного Государственного совета, однако, назначив его членов, Екатерина приостановила дело.

Для выработки плана дальнейших преобразований Екатерина обратилась к обширной литературе просветительского направления. Идеи просветителей состояли в следующем.

Теория «естественного права». Все люди от природы свободны, равны, они имеют равные, естественные права, данные им от природы. Эти права неотъемлемы. Однако человечество нарушило эти естественные законы. Вернуться к ним можно только путем просвещения народа.

Роль правителя. Один из путей достижения целей просвещения – через мудрого монарха на троне. Пользуясь своей властью, монарх может добиться просвещения общества и справедливости.

Просвещение народа. Только просвещенное общество может установить справедливые и гуманные законы. Если темным людям предоставить свободу, это приведет к анархии. Следовательно, народ нужно сначала просветить.

Главенство законов и разделение властей. Благополучие государства зависит от главенства законов. Для того чтобы избежать деспотизма одной из ветвей власти (законодательной, исполнительной или судебной), эти власти в государстве должны быть разделены и уравновешены.

Следуя идеям просветителей, Екатерина II осуществила ряд мер. Было запрещено покупать крестьян для промышленных предприятий, объявлена свобода организации промышленного дела, отменены всевозможные монополии, а также внутренние таможенные сборы, что способствовало включению во внутреннюю торговлю новых земель, присоединенных к Российскому государству в годы царствования Екатерины II: некоторых областей Украины, Белоруссии, Прибалтики, причерноморских, приазовских, кубанских степей, Крыма.

Значительное внимание при Екатерине II уделялось развитию системы образования: создавались воспитательные дома, институты для девиц, кадетские корпуса. В 80-е гг. при организации губернских и уездных народных училищ был провозглашен принцип бессословного обучения.

Наряду с подобными прогрессивными мероприятиями, объективно способствовавшими развитию буржуазных отношений, в России происходит усиление крепостничества. Уже в Манифесте 6 июля 1762 г., объяснявшем причины переворота, определена одна из основных целей внутренней политики Екатерины II – всемерно заботиться о помещиках и держать в повиновении крестьян.

В 60-е гг. XVIII в., когда императрица на словах еще выступала за идею освобождения крестьян, крепостным было запрещено жаловаться на барина, а помещикам разрешено отправлять своих крестьян на каторгу. В целях уничтожения взрывоопасных очагов было ликвидировано казачье самоуправление и осуществлена перестройка казацких округов.

Однако, стремясь поддержать свою репутацию просвещенной императрицы, Екатерина II не могла допустить полного превращения крепостных крестьян в рабов: они продолжали считаться податным сословием, могли обращаться в суд и быть в нем свидетелями, правда, с согласия помещика, записываться в купцы, заниматься откупами и т. д.

Заботясь о просвещении, Екатерина в 1769 г. стала выпускать сатирический журнал «Всякая всячина», где критиковались человеческие пороки и суеверия. Оппонентом императрицы выступил на страницах своих журналов «Трутень» и «Живописец» русский просветитель Н. И. Новиков. Новиков противопоставил официальной критике пороков человечества критику крепостничества. «Трутень» выходил с характерным эпиграфом «Они работают, а вы их труд ядите». За полемикой Екатерины и Новикова следила не только российская, но и западноевропейская общественность.

В последние годы своего правления под влиянием

крестьянской войны под предводительством *Е. Пугачева* (1773–1775), и особенно Великой французской революции (1789–1794), Екатерина II постепенно отходит от просвещенного абсолютизма.

Стремясь предотвратить проникновение в страну всякого вольнодумства с революционными последствиями, правительство ввело строгую цензуру, контроль за литературой, поступавшей из-за границы, конфискацию изданий французских просветителей.

Просветитель Н. И. Новиков был заточен на 15 лет в Шлиссельбургскую крепость. А. Н. Радищев, автор книги «Путешествие из Петербурга в Москву», приговорен к смертной казни, замененной впоследствии ссылкой в Сибирь.

Началось преследование передовых идей, способных привести к изменению существующего порядка, чего императрица стремилась избежать любой ценой. Однако основы жизни общества, заложенные политикой просвещенного абсолютизма, оставались практически без изменений до самой смерти Екатерины II.

Одной из характерных, существенных черт политики просвещенного абсолютизма Екатерины II было упорядочение системы государственного управления. Мысль о необходимости этого была высказана уже в Манифесте 6 июля 1762 г., а осуществление ее было начато с преобразования Сената.

Реформа центрального управления

Сразу же по восшествии Екатерины II на престол участник переворота Н. И. Панин (1718–1783) представил императрице проект изменений в центральном управлении. Он предлагал создать постоянный императорский совет, состоящий из четырех секретарей (иностранных и внутренних дел, военного и морского департаментов) и двух советников. Все важнейшие вопросы должны были рассматриваться советом в присутствии императрицы, которая принимала окончательные решения. Кроме того, предлагалось разделить Сенат на шесть департаментов.

Проект Н. И. Панина как ограничивающий самодержавную власть Екатерина II отклонила, однако для ускорения и упорядочения делопроизводства мысль о разделе Сената была проведена в жизнь в 1763 г. Было создано шесть департаментов, четыре из которых находились в Петербурге: первый занимался важнейшими внутренними и политическими делами, второй – судебными, третий ведал делами западных окраин государства, путями сообщения, высшим образованием, полицией; четвертый –

военными и морскими делами. Два московских департамента соответствовали первому и второму петербургским.

Многие важные вопросы Екатерина II решала без участия Сената. Отношения с ним она поддерживала через генерал-прокурора *А. А. Вяземского* (1727–1793), получившего секретную инструкцию препятствовать законодательной деятельности Сената. В результате значение Сената уменьшилось, из высшего органа государственного управления, как было при Елизавете Петровне, он превратился в центральное административно-судебное учреждение.

17 января 1769 г. по указу Екатерины II был учрежден Совет при высочайшем дворе. Манифест гласил: «По причине теперешних военных обстоятельств, дабы ни в которой части, к тому принадлежащей, ничего проронено не было, что служить сможет к безопасности Империи нашей, и дабы скорейшие сношения установить между учрежденных политических, военных и казенных мест, рассудили Мы за нужно и за благо учредить; на время войны, при дворе и в присутствии Нашем Совет, которому иметь как рассуждение, так и бдение, дабы ничего не было упущено, что служить может к обороне и безопасности Государства, также и к военным действиям, о чем о всем сей Совет беспосредственно Нам докладывать должен; выходить же из оного не будет ничего инако, как за подписанием собственной Нашей руки».

Позже деятельность Сената ограничивается судебными функциями, дела большинства коллегий переходят к новым учреждениям.

В 70-80-е гг. XVIII в. произошло дальнейшее ослабление органов центрального управления. К 90-м гг. большинство коллегий прекратило свое существование. Были оставлены лишь те коллегии, дела которых нельзя было передать органам местного управления: Иностранная, Военная, Морская и Коммерц-коллегия.

> В царствование Екатерины II роль центральных органов постепенно была сведена к общему руководству и наблюдению, основные вопросы управления стали решаться на местах.

«Учреждение губерний Российской империи» (областная реформа 1775 г.)

Вопрос о реформировании местного управления был поднят депутатами Уложенной комиссии (1767), желавшими иметь на

местах управление из своих выборных представителей. Мысль эта разделялась и Екатериной: крестьянская война под предводительством Пугачева выявила слабость местных органов. 20 губерний Российской империи представляли собой обширные территориальные округа с явно недостаточным количеством учреждений и персонала для управления. В самом управлении различные ведомства были перепутаны: одни учреждения ведали и финансами, и администрацией, и судом. 7 ноября 1775 г. Екатерина II утвердила «Учреждение о губерниях».

Областная реформа 1775 г. отменяла деление страны на губернии, провинции и уезды и вводила двухуровневую систему: губернии и уезды. В стране образовывалось 50 губерний. В основу нового территориального деления был положен принцип учета количества населения: 300–400 тыс. жителей в губернии, 20–30 тыс. жителей в уезде.

Во главе областной администрации был поставлен *губернатор, или наместник.* Вице-губернатор назначался Сенатом. Исполнительным, распорядительным и полицейским органом в губернии становилось *губернское правление.* В его задачу входило обнародование и приведение в исполнение распоряжений центральной власти. На уездном уровне органом губернского правления был *Нижний земский суд* под председательством *исправника* или *капитана.* Нижний земский суд выполнял в уездах распоряжения губернского правления.

Финансами в губернии ведала *Казенная палата.* Ей были подчинены *губернские и уездные казначейства.*

Суд был сословным: для дворян – *Верхний земский суд,* для горожан – *Губернский магистрат,* для государственных крестьян – *Верхняя расправа.* Частновладельческих крестьян судил помещик.

Судебные уездные учреждения повторяли губернские: для дворян – *Уездный суд,* для горожан – *Городской магистрат,* для крестьян – *Нижняя расправа.*

Придав губернским и уездным учреждениям четкую структуру, дальнейшая реформа должна была определить выборные органы и должности в губернском управлении и должности, назначение на которые осуществлялось из центра.

<table>
<tr><th>Общая администрация</th><th>Финансовое управление</th><th colspan="3">Судебные учреждения</th></tr>
<tr><td colspan="5">В губерниях</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Губернское правление (губернатор и 2 его советника)

Губернский прокурор и 2 стряпчих</td><td rowspan="2">Казенная палата (вице-губернатор, директор экономии, 1 советник, 2 асессора)

Губернское казначейство (губернский казначей) Губернский землемер</td><td colspan="3">Палата уголовного суда (председатель, 2 советника и 2 асессора)
Палата гражданского суда (председатель, 2 советника и 2 асессора)</td></tr>
<tr><td>Для дворян</td><td>Для городских жителей</td><td>Для казенных крестьян</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>Верхний земский суд (2 председателя и 10 заседателей)</td><td>Губернский магистрат (2 председателя и 6 заседателей)</td><td>Верхняя расправа (2 председателя и 10 заседателей)</td></tr>
<tr><td colspan="5">В уездах и городах</td></tr>
<tr><td>Нижний земский суд (капитан или исправник) Дворянское уездное собрание (избирало предводителя дворянства, капитана-исправника)</td><td rowspan="2">Уездное казначейство (уездный казначей, уездный землемер)</td><td rowspan="2">Уездный суд (уездный судья и 2 заседателя)</td><td>Городской голова</td><td rowspan="2">Нижняя расправа (расправный судья и 8 заседателей)</td></tr>
<tr><td>В городах, где не было коменданта, — городничий, начальник полиции</td><td>Городской магистрат (2 бургомистра и 4 ратмана)</td></tr>
</table>

Кроме административных, финансовых и специальных судебных учреждений, в каждом губернском городе был создан новый орган – *Приказ общественного призрения,* ведавший школами, больницами, богадельнями и приютами. В отличие от Губернского правления и Казенной палаты приказ общественного призрения имел выборный состав.

Дворянское самоуправление

В своей внутренней политике Екатерина II ориентировалась прежде всего на дворянство, и уже в первые годы ее правления закладывались основы самоуправления этого сословия. При

подготовке к созыву Уложенной комиссии в 1766 г. дворянам каждого уезда было предписано избирать на два года уездного предводителя для руководства выборами депутатов в комиссию и на случай каких-либо других требований со стороны верховной власти.

Реформа 1775 г. увеличила влияние дворянства на местное управление, дала ему сословную организацию, предоставив права юридического лица уездному дворянскому собранию. *Жалованная грамота дворянству 1785 г.* укрепила позиции этого сословия.

Жалованная грамота дворянству подтверждала:

– дворянские привилегии;

– освобождение от обязательной службы;

– освобождение от телесных наказаний;

– освобождение от подушной подати, постоев войск;

– дворянские права;

– право владеть крестьянами;

– монопольное право владеть землями и недрами;

– права свободного распоряжения имениями, занятий предпринимательством и торговлей;

– право иметь свои сословные учреждения.

Дворяне каждой губернии организовывались в дворянское общество, органом которого становилось *дворянское собрание,* собиравшееся один раз в три года. Избранным мог быть только тот дворянин, чей доход с имения был не ниже 100 руб. в год. Участвовать в выборах могли дворяне, достигшие 25-летнего возраста и имевшие офицерский чин. Помимо выборов должностных лиц дворянские собрания решали вопросы, поставленные правительством, а также проблемы, связанные с сословной дисциплиной.

Дворянское собрание избирало из своего состава предводителя дворянства и капитана-исправника (дворяне могли путем занятия этих должностей участвовать в местном управлении). Оно имело также право обращаться к губернатору, а также к Сенату и императрице лично с предложениями о своих нуждах.

Городское самоуправление

В 1785 г. была опубликована Грамота на права и выгоды городам Российской империи, позже получившая название *Жалованной грамоты городам.* При ее разработке были учтены некоторые пожелания из городских наказов Уложенной комиссии, а также уставы, определявшие устройство прибалтийских городов, в частности Риги. В основе этих уставов было заложено

магдебургское (по названию города в Германии), или немецкое, право, сложившееся в эпоху Средневековья.

В городах учреждалось городское общество, названное мещанством и состоявшее из купцов и промышленников разного рода, за исключением дворян и людей служащих. Мещанству, или городскому обществу, предоставлялись права на промыслы, с исключением иногородних, право распоряжения общественным имуществом, право собираться по приказанию и дозволению начальника губернии для выборов из своей среды должностных лиц и выслушивания предложений начальства. Из выбранных лиц составлялся магистрат, которому поручалась защита городских жителей от неправильных служб и тягостей, т. е. защита их финансовых интересов, а также охрана города. Для охраны беспомощных членов городского общества (малолетних сирот и вдов) из выбранных лиц учреждалось особое присутственное место – сиротский суд, которому, а не самому обществу, поручалось попечение о них.

Городские жители были разделены:

1) на городовых обывателей вообще или таких лиц, которые имеют в городе недвижимое имущество и к которым причислены самые дворяне; на иногородних, не владеющих в городе таким имуществом и не записанных в городскую обывательскую книгу;

2) купцов трех гильдий;

3) цеховых ремесленников: мастеров, подмастерьев и учеников;

4) на иногородних и иностранных гостей, записавшихся в городскую обывательскую книгу для производства промыслов, работ и других мещанских (т. е. свойственных городским жителям) упражнений;

5) на именитых граждан, а в их числе на заслуженных лиц городского общества; ученых, художников, архитекторов, живописцев, скульпторов, музыкантов; капиталистов, «объявивших за собою капитала на 50 тыс. рублей и более»; банкиров, которые занимаются переводом денег и «объявят капитал от 100 до 200 тыс.»; оптовых торговцев, не имеющих лавок (т. е. не занимающихся розничным торгом); кораблехозяев, отправляющих собственные корабли за море;

6) посадских, т. е. старожилов, родившихся в городе или поселившихся там для промысла, рукоделия, работ; не причисленных к другим категориям граждан.

Все эти звания не были, безусловно, наследственными; их сохранение зависело от ежегодного взноса известной подати, занятия, состояния и образования.

В городе согласно Жалованной грамоте действовали

следующие должностные лица и учреждения: городничий, городовой магистрат и при нем городовой сиротский суд и словесный суд. Городничий назначался Сенатом по представлению губернского правления.

Обязанности городничего были следующие: охрана общественной тишины и порядка; надзор за исполнением закона и исполнение предписаний всех судебных учреждений, принятие мер против эпидемий, функции пожарной полиции, заботы о городских путях сообщения; отвод войскам квартир, пастбищ, призрение бедных и пресечение нищенства; надзор за мерами и весами, который городничий осуществлял совместно с городовым магистратом; производство административного дознания; преследование шаек воров и беглых крестьян в городе, причем обыватели обязаны ему в этом случае помогать; восстановление порядка в случае открытого неповиновения властям со стороны целого общества.

В распоряжении городничего находилось «отчасти» войско, так называемые «штатные команды», которые несли в городах караульную службу в присутственных местах. Во всех делах, касавшихся купца или мещанина, городничий обязан был приглашать к себе члена городского магистрата, избранного специально для этой цели.

Горожане всех разрядов с 25-летнего возраста имели право раз в три года выбирать из своей среды городского голову и гласных (представителей от разрядов) в *общую городскую думу*. Дворяне в городской думе не были широко представлены, так как имели право отказаться от исполнения городских должностей. Общая городская дума собиралась раз в три года или в случае необходимости, она ведала хозяйством города, обязана была давать отчет губернатору обо всех доходах и расходах. Кроме того, общая дума выбирала шесть представителей (по одному от каждого разряда) в *Шестигласную думу,* заседания которой проходили каждую неделю под председательством городского головы.

Шестигласная дума ведала вопросами сбора налогов, выполнения казенных повинностей, благоустройства города, его расходами и доходами, т. е. была исполнительным органом городского самоуправления. В ведении думы было 8 направлений деятельности:

1) прокормление и содержание городских жителей;

2) предотвращение ссор и тяжб города с окрестными городами и селениями;

3) сохранение в городе мира, тишины и согласия;

4) наблюдение порядка и благочиния;

5) обеспечение города привозом необходимых припасов;

6) охрана городских зданий, заведение нужных городу площадей, пристаней, амбаров, магазинов;

7) приращение городских доходов;

8) разрешение сомнений и недоумений по ремеслам и гильдиям. Надзор за городским самоуправлением осуществлял губернатор, к которому Шестигласная дума могла обращаться за помощью.

8 апреля 1782 г. был утвержден «Устав благочиния или полицейский», регламентировавший устройство городской полиции, которая действовала отдельно от уездной. Городскую полицию возглавлял полицмейстер или обер-комендант. Город, в котором насчитывалось более 4000 дворов, делился на части из 300–500 дворов во главе с частным приставом; части делились на кварталы по 50-100 дворов во главе с квартальным надзирателем.

Развитие системы законодательства

Начиная с Петра I все правители России понимали необходимость создания нового свода российских законов. На протяжении всего XVIII в. продолжали действовать нормы Соборного уложения 1649 г. Специальным указом 1714 г. Петр I предложил всем судам неукоснительно им руководствоваться. В указе говорилось, что царь «повелел всякого чина судиям всякие дела делать и вершить все по Уложению».

В XVIII в. было издано большое количество новых правовых актов: манифестов, жалованных грамот, уставов, регламентов, инструкций и указов.

Манифесты – законы, которые объявляли в особо важных случаях волю императора в форме обращения к населению или к отдельным его группам. Так, в 1762 г. был издан Манифест об отмене обязательной военной службы дворян, в 1764 г. – о секуляризации церковного имущества и др.

Жалованные грамоты – это акты, в которых указывались права и привилегии того или иного сословия. В 1785 г. Екатерина II издала Жалованную грамоту дворянству и в том же году – Жалованную грамоту городам.

Уставы – это сборники правовых норм, регламентирующих порядок деятельности какого-либо ведомства. В них содержались также нормы материального и процессуального права. Первым в XVIII в. был издан Воинский устав 1716 г., охватывающий правила организации и деятельности армии. В 1720 г. был принят Морской устав, в котором упоминались нормы поведения в период несения морской службы и меры наказания за

преступления, совершенные в этот период. В XVIII в. были изданы также Устав о векселях (1729), Устав благочиния (1782) и др.

Регламенты – правовые акты, определявшие организацию и деятельность вновь созданных учреждений, например коллегий. Так, Генеральный регламент 1720 г. устанавливал порядок службы во всех государственных учреждениях Российской империи. Духовный регламент определял состав и деятельность духовной коллегии.

Инструкции – правовые нормы, которые устанавливали права и обязанности различного рода должностных лиц, например, губернаторов, воевод и т. д.

Указы – акты, издававшиеся по самым различным вопросам права, а в некоторых случаях определявшие компетенцию соответствующих должностных лиц. Наиболее значительными в этот период были Указ о единонаследии (1714) и «Табель о рангах» (1722).

В XVIII в. количество законов резко увеличивается. Петром I было издано свыше 3 тыс. законов, Анной Иоанновной – около 3 тыс. и Екатериной II – около 6 тыс. Во второй четверти XVIII в. ежегодно издавалось в среднем около 200 нормативных актов. Такое огромное накопление законодательного материала требовало кодификации.

На протяжении XVIII в. создавалось несколько законодательных комиссий для систематизации законодательства и издания сборника законов, но их работа не принесла результатов и закончилась неудачей. Это объяснялось неудовлетворительным составом комиссий, неопределенностью задач, стоявших перед ними.

В отличие от своих предшественников Екатерина II стремилась не систематизировать старые законы, а создавать новые. Планируя собрать Комиссию для составления нового уложения вместо Уложения 1649 г., она уже в 1765 г. начала составлять для нее особую инструкцию – *«Наказ»,* в котором нашли отражение идеи просвещенного абсолютизма.

Считая Россию европейской страной, Екатерина стремилась дать ей соответствующие законы, и основными источниками для нее стали произведения «О духе законов» знаменитого французского просветителя Шарля Луи Монтескье и «О преступлениях и наказаниях» Чезаре Беккариа – итальянского просветителя и юриста.

«Наказ» Екатерины касался всех основных сторон государственного устройства и управления, верховной власти и ее отношения с подданными, вопросов центрального и местного управления, гражданских состояний прав и обязанностей, из этих

состояний вытекающих, вопросов законодательства и судопроизводства. Основные идеи «Наказа» были следующие:

– равенство граждан заключается в их равном подчинении законам;

– подчинение законам должно быть основано не на жестокости наказания, а на природном стыде человека, который должен удерживать от совершения преступления;

– осуждение жестокости наказаний и средневековых методов дознания – пыток;

– провозглашение ответственности власти перед подданными и ответственности подданных перед властью и законом;

– осуждение чрезмерных поборов с крестьян. Екатерина писала о том, что «весьма бы нужно предписать помещикам законом» более умеренный способ обложения их крестьян.

Депутатам Комиссии было определено жалованье из казны, даны особые привилегии: они освобождались от смертной казни, их имущество могло быть конфисковано только за долги, им были пожалованы особые знаки отличия (значки), которые дворянам разрешалось после окончания работы Комиссии включать в свои фамильные гербы.

Каждый из депутатов привез свой наказ от избирателей. Количество этих наказов оказалось огромным – свыше 1500. Свой «Наказ» представила депутатам и Екатерина. Он читался перед каждым заседанием. Первый и единственный акт этой комиссии состоял в присвоении императрице титула «великой, премудрой матери Отечества». Комиссия просуществовала недолго – до поднятия вопроса о крепостном праве. С началом русско-турецкой войны 1768–1774 гг. под предлогом отъезда некоторых членов Комиссии на театр военных действий она была распущена.

Несмотря на то, что попытка создания нового законодательства закончилась неудачей, работа Уложенной комиссии оказала значительное влияние на последующую деятельность Екатерины II. В наказах депутатов отразилось положение различных сословий, их пожелания во многом и определили направление дальнейших реформ.

4. Управление в Российской империи в конце XVIII в.

Павел I. Изменения в государственном управлении

Сын Екатерины II и Петра III – Павел более 30 лет дожидался осуществления своего права царствовать. Он вступил на престол уже зрелым человеком, имея сформированный план преобразований. Первым делом все крупные чиновники Екатерины были отправлены в лучшем случае в отставку, в худшем – в ссылку. Ведущие должности при дворе заняли соратники нового императора.

Павловские реформы едва ли можно назвать полными и законченными. Но не стоит забывать, что на царствование Павла приходится неполных пять лет. Целью его реформ стало укрепление самодержавия, наведение строгого порядка в расстроенном, по мнению Павла I, государственном аппарате. Объявив себя защитником тронов и алтарей, Павел стремился оградить свою власть от всякого проявления вольнодумства во всех сферах общественной жизни, требовал строгого подчинения.

Реформы Павла I

Укрепление трона: «Учреждение об императорской фамилии» устанавливало порядок перехода трона от отца к старшему сыну, а за отсутствием сыновей – к старшему брату. Этот строгий порядок ликвидировал возможность новой эпохи дворцовых переворотов

Искоренение вольнодумства: Павел ввел запреты:

– ввозить книги из-за границы;

– выезжать за границу;

– русским учиться за границей;

– иностранцам въезжать в Россию

Отношение к дворянству:

– Ограничение действия екатерининских Жалованных грамот дворянству и городам;

– ограничение дворянского самоуправления;

– отмена свободы дворян от телесных наказаний

Отношение к крестьянству: «Манифест о трехдневной барщине» запретил помещикам принуждать

крестьян к работе в воскресенье, а 6 остальных дней обязал делить поровну (3 дня работать на помещика, 3 – на себя)

В качестве защитника тронов и алтарей не только России, но и Европы Павел принял под свое особое покровительство духовно-рыцарский Мальтийский орден и учредил в России его приорство. В 1798 г. Наполеон захватил Мальту. Оскорбленный Павел принял на себя звание гроссмейстера ордена и объявил Франции войну в союзе с *Австрией и Англией.* Позже к коалиции примкнули *Сардиния и Турция.*

Экзальтированность, вспыльчивость часто приводили Павла к непредсказуемым поступкам, жестокость и деспотизм сочетались в нем с обостренным чувством справедливости. Очень важным для него было понятие чести в духе средневекового рыцарства, поэтому его указы были во многом связаны с этикетом.

Отчасти разделяя пристрастия своего отца, Павел увлекался военным делом, преклонялся перед прусским королем Фридрихом II (1712–1786), которого считал образцом монарха. С приходом Павла I к власти заметно возросла роль армии, в которой стали вводиться прусские порядки, был усилен полицейский надзор за частной жизнью всех слоев населения, введена ее строгая регламентация. Внутренняя политика Павла I была проникнута духом противоречия политике Екатерины II.

Первым важным правительственным актом в царствование Павла I стал новый закон о престолонаследии.

На протяжении большей части XVIII в. в России действовал принятый Петром I в 1722 г. Закон о престолонаследии, позволявший царствующему лицу назначать наследника по своему выбору. Этот Закон должен был укрепить права самодержавного правителя, но в действительности лишь обострил борьбу за власть, увеличив шансы различных претендентов на престол.

Новый Закон о престолонаследии был подготовлен Павлом задолго до начала своего царствования и обнародован в день коронации императора, 5 апреля 1797 г. Был восстановлен допетровский порядок перехода власти по прямой линии от отца к старшему сыну. Именно таким образом, по мнению Павла I, можно было укрепить самодержавную власть, чему в основном и была посвящена вся деятельность императора.

Считая, что самодержец может удержать власть в своих руках, только опираясь на авторитарную силу, Павел I стремился к

максимальной централизации, предельному усилению своей личной власти. Для укрепления центрального управления были восстановлены некоторые упраздненные при Екатерине II коллегии, в частности, в 1796 г. – Мануфактур-коллегия, в 1797 г. – Камер– и Берг-коллегия.

Большинство административных вопросов решал сам император. Возросло значение генерал-прокурора Сената, который надзирал за высшими государственными учреждениями. На местах возросло влияние губернских прокуроров, которые следили за губернаторами и другими высшими губернскими чиновниками. Административное деление России было несколько изменено: уменьшено число губерний, возвращены прежние формы управления некоторым окраинам государства.

Это направление деятельности Павла I развивалось в общем русле его политики – усиления личной власти императора и центральных органов. Действие Жалованных грамот 1785 г. было во многом ограничено. Дворяне вновь обязаны были поступать на службу, переход с военной службы на гражданскую был ограничен, вновь были введены телесные наказания. Еще одна важная привилегия дворян – свобода от податей – также была упразднена: введен сбор на содержание губернской администрации. Губернские дворянские собрания были отменены, уездные – сильно ограничены. Число дворян-избирателей сократилось примерно в пять раз, расширились права губернатора в отношении дворянских выборов. Для обращения дворянства к императору теперь требовалось предварительное разрешение губернатора или генерал-прокурора.

В губернских городах вместо магистратов и дум были учреждены *ратгаузы* (городские правления), которые ведали городскими доходами, гражданскими и уголовными судебными делами. Ратгаузам подчинялись приказы общественного призрения, магистраты уездных городов. Чиновники ратгаузов частью избирались населением, частью назначались Сенатом, президент назначался императором. Деятельность этих органов управления непосредственно контролировалась губернатором и Сенатом.

При Павле I местное и сословное управление было ограничено, власть центральных органов усилилась.

Государство и церковь

На протяжении XVIII в., начиная с церковной реформы Петра

I, в России шла открытая борьба между светской властью и духовенством. Одним из главных в этой борьбе был вопрос о церковных земельных владениях, окончательно решенный во второй половине XVIII в.

Петр III, презиравший все русское, соответственно относился и к православной церкви. При нем были закрыты привычные для состоятельных слоев домовые церкви, от духовенства требовали уничтожения икон, хотели заставить его носить светское платье. В марте 1762 г. был издан указ о секуляризации населенных земель церкви: монастырские и архиерейские крестьяне с землями передавались в ведение Коллегии экономии, подчинявшейся Сенату.

Екатерина II, придя к власти и понимая важную роль духовенства в укреплении своего положения, желая заручиться его поддержкой, отменила указ о секуляризации. Однако приоритетными для императрицы были интересы дворянства, а ее отношение к церкви прекрасно характеризует тот факт, что в Уложенной комиссии все духовенство страны было представлено одним депутатом от Синода. В 1764 г. указ о секуляризации церковных земель был восстановлен. Екатерина заявила, что церковные земли принадлежат государству, духовенство же должно заниматься вопросами христианской веры, а не управлять земными богатствами.

В результате секуляризации около миллиона крестьян были превращены в особый разряд государственных крестьян, получивших название *экономических* (в зависимости от управлявшей ими Коллегии экономии), государству перешло более 8 млн десятин земли, число монастырей сократилось более чем в два раза. После секуляризации на содержание духовенства были назначены штатные оклады по трем классам, выдавалась земля: для монастырей – до 30 десятин, для архиерейских домов – от 6 до 9 десятин. В 1786 г. секуляризация была распространена на Украину, тогда же была закрыта Коллегия экономии, и бывшие церковные земли окончательно слились с государственными.

Павел I рассматривал себя как главу государства и церкви, а духовенство – как состоящее на службе у государства сословие и в соответствии с этим заботился о своих «служащих». В 1797 г. штатное содержание духовенства было увеличено: денег стало выделяться примерно в два раза больше, чем при Екатерине II, – до миллиона рублей; земельные наделы монастырям были увеличены до 60 десятин, архиерейским домам – до 30 десятин.

В целом секуляризация церковных земель во второй половине XVIII в. позволила государству окончательно поставить духовенство в зависимость от самодержавной власти.

* * *

В ночь с 11 на 12 марта 1801 г. произошел дворцовый переворот. Заговорщики во главе с петербургским военным губернатором графом Паленом проникли во дворец с требованием, чтобы император Павел подписал отречение от престола. Встретив сопротивление, заговорщики убили императора. Новым российским императором стал старший сын Павла – Александр I (1801–1825).

Как и предшествующие многочисленные дворцовые перевороты XVIII в., переворот 1801 г. не имел широкой социальной базы и преследовал единственную цель – отстранение неугодного лица от власти. Какой-либо широкой политической программы у заговорщиков не было. Однако этот переворот имел ряд особенностей. Он произошел в то время, когда во всей Европе абсолютистские режимы испытывали мощное давление. В страхе перед революцией Павел попытался до крайности усилить свою власть. Неуравновешенность царя, чинимый им произвол дискредитировали сам принцип самодержавия.

Объединяющей идеей заговора была борьба с деспотизмом и произволом власти.

Итоги преобразований XVIII в.

1. В результате административной реформы была создана единая система центральных и местных органов власти. Это привело к усилению влияния государства на все стороны жизни общества. Повышение эффективности работы государственного аппарата позволило изменить политическую и экономическую жизнь страны.

2. Уравняв в правах служилых дворян и дворян-вотчинников, сделав их экономически независимыми от государства, власть тем самым упрочила свое положение за счет расширения своей социальной базы. В то же время большая часть дворянства не поддержала преобразований.

3 Важным политическим достижением страны было появление института свободной (относительно) прессы. В этом проявились некоторые либеральные установки Екатерины II.

4. Городская реформа заложила основы для формирования купеческого сословия как единого целого.

5. Произошла некоторая демократизация управления: были созданы выборные местные органы; дворяне стали привлекаться к разработке законов в различных комитетах при центральных

органах власти; людям из других социальных групп был расширен доступ в дворянское сословие через институт личного дворянства по достижении относительно невысокого чина на военной или штатской государственной службе.

6. Сложившаяся система управления страной отвечала задачам времени и просуществовала около 100 лет.

7. Реформы четко определили границы сословий, их привилегии и положение по отношению к государству и оформили социальную структуру общества.

Одновременно с изменением социально-политической обстановки формировались и новые экономические условия, необходимые для решения стратегических задач, стоящих перед Россией:

– был введен институт частной собственности на землю, наличие которой не зависело от государственной службы, что создавало потенциальную возможность большей заинтересованности и эффективной работы дворян на своей земле;

– появились государственные банки, необходимые для развития земледелия, промышленности и торговли;

– купечество получило право собственности на фабрики и ссуды для внутренней и внешней торговли;

– были отменены внутренние и увеличены таможенные пошлины, что стимулировало развитие внутренней торговли и фабричного производства: с 1724 по 1804 г. число фабрик возросло со 195 до 2400, т. е. почти в 12 раз;

– возникла и стала развиваться система начального, среднего и высшего образования.

Вопросы для повторения

1. В чем заключалась важность реформ, проводимых Петром I?
2. Что такое коллегия? Какие коллегии были созданы при Петре I, какую роль они сыграли?
3. Назовите самые важные преобразования Петра I в сфере государственного управления?
4. Какие изменения в управлении государством были осуществлены при преемниках Петра I? Как Вы их оцениваете?
5. Как изменилась роль церкви при Петре I и после его смерти?
6. Какие привилегии были дарованы дворянам к концу XVIII в.?
7. Чем обусловлено проведение губернской реформы 1775 г.? Какие принципы были положены в ее основу?
8. Какую роль в реформировании системы государственного управления сыграла Уложенная комиссия?
9. Расскажите о сословном самоуправлении во время царствования Екатерины II. Какое место оно занимало в государственной системе управления?
10. Как изменилась система государственного управления при Павле I? С чем это связано?

Глава VII
Государственное управление Российской империи в первой половине XIX в.

1. Российское общество в первой половине XIX в.

Российское общество в первой четверти XIX в. оставалось по-прежнему сословным.

Основные сословные категории населения были следующие:

I. Привилегированные сословия

1. Дворяне:

а) потомственные;

б) личные.

2. Почетные граждане (с 1832 г.):

а) потомственные;

б) личные.

3. Духовенство:

а) черное (монашествующее);

б) белое.

4. Купцы:

а) 1-й гильдии;

б) 2-й гильдии;

в) 3-й гильдии.

II. Полупривилегированные сословия

1. Однодворцы.

2. Казаки.

III. Податные сословия

1. Мещане.

2. Крестьяне:

а) государственные;

б) удельные;

в) владельческие (помещичьи)

По-прежнему наиболее влиятельным и привилегированным общественным слоем в России первой половины XIX в. оставалось дворянство, в первую очередь помещики.

По данным восьмой ревизии (1833) в России насчитывалось 127,1 тыс. помещиков, которые вместе со своими семьями составляли около 1 % населения страны. Из них владели крепостными крестьянами 109,3 тыс. помещичьих семей. Большинство помещиков (70 %) относилось к числу мелкопоместных, у которых имелось до 21 души мужского пола крестьян. На каждую такую мелкопоместную семью приходилось

в среднем по 7 душ мужского пола крестьян.

Крупнопоместных владельцев насчитывалось 3726 (около 3 %), но у них находилась половина (5120 тыс. душ мужского пола) крепостных крестьян (в среднем по 1350 крестьян на одно владение). Как правило, крупные землевладельцы принадлежали к титулованной знати и занимали высшие посты в государстве.

Александр I отменил все ограничения, введенные Павлом в отношении дворянства.

Духовенство. Правовое положение духовенства в первой половине XIX в. оставалось прежним, за исключением того, что закон разрешил представителям духовенства переходить в другие сословия и соответственно изменять род занятий. Дети священников и дьяконов при выходе из духовного сословия получали звание почетных потомственных граждан.

Крестьянство. Крестьяне делились на три основные категории – *помещичьи, государственные и удельные.*

Помещичьи крестьяне по численности составляли самую большую категорию крестьянства. Перед отменой крепостного права их насчитывалось 23,1 млн человек обоего пола, в том числе 1467 тыс. дворовых и 543 тыс. приписанных к частным заводам и фабрикам.

По формам феодальных повинностей помещичьи крестьяне подразделялись на *оброчных и барщинных.*

Разновидностью барщины являлась «месячина», получившая свое название от платы натурой в виде месячного продовольственного пайка и одежды, которые выдавались крепостным крестьянам, лишенным земельных наделов и обязанным все рабочее время находиться на барщине.

С конца XVIII в. и до середины XIX в. повинности крестьян значительно возросли: размеры барской запашки на одну душу увеличились на 65 %, а размеры оброка в центрально-промышленных губерниях – в 3,5 раза, в центрально-земледельческих – в 2,5 раза. Сокращались и крестьянские наделы, особенно в земледельческих губерниях в связи с расширением барской запашки за счет крестьянских земель.

Государственные крестьяне. Их положение было несколько лучше, чем помещичьих. Они принадлежали казне и официально считались «свободными сельскими обывателями». К разряду государственных крестьян относились различные группы незакрепощенного сельского населения как коренных русских территорий, так и присоединенных земель: бывшие черносошные крестьяне, экономические (отобранные в 1764 г. у церкви), остатки незакрепощенного крестьянства Прибалтики, Белоруссии, Украины, Закавказья, Поволжья, Сибири. В 1796 г.

государственных крестьян мужского пола насчитывалось 6034 тыс., а в 1857 г. – 9345 тыс. (около 19 млн человек обоего пола). Основная масса государственных крестьян была сосредоточена в северных и центральных губерниях России, в Поволжье и Приуралье.

Государственные крестьяне за предоставленные земельные наделы обязаны были выполнять фиксированные законом повинности (оброк) и, кроме того, платить общегосударственные и местные налоги.

Оброк и подушная подать государственных крестьян выросли за первую половину XIX в. в 3 раза. Нормы крестьянских наделов устанавливались в размере 8 десятин на одну душу мужского пола в малоземельных и 15 десятин в многоземельных губерниях, фактически же государственные крестьяне владели значительно меньшим количеством земли.

Государственные крестьяне нередко переходили в категорию помещичьих. Известно, что при Екатерине II и Павле I помещикам было пожаловано 1,4 млн душ обоего пола государственных крестьян. Александр I хотя и прекратил практику раздачи казенных крестьян в частное владение, однако не оградил их от других форм закрепощения – перевода на положение военных поселян, передачи в удельное ведомство.

Удельные крестьяне занимали как бы промежуточное положение между помещиками и государственными крестьянами. Это были бывшие дворцовые крестьяне, которые получили звание удельных в 1797 г., когда был создан Департамент уделов для управления землями и крестьянами, принадлежавшими членам царствующего дома.

В 1797 г. удельных крестьян насчитывалось 463 тыс. душ мужского пола, а в 1858 г. – 838 тыс. (1,7 млн обоего пола). Удельные крестьяне находились в 27 губерниях, причем более половины сосредоточивалось в двух поволжских губерниях – Самарской и Симбирской. Удельные крестьяне платили оброк, размеры которого за 1797–1858 гг. также выросли в 3 раза. Помимо этого удельные крестьяне несли и другие денежные и натуральные повинности. К середине XIX в. царская семья только в виде оброка получала годового дохода до 3 млн рублей серебром с удельных имений.

В первой половине XIX в. правительство предпринимало определенные шаги, чтобы приспособить крепостническую систему к изменявшимся реальностям. В 1803 г. был издан Указ о вольных хлебопашцах. Он разрешал помещикам освобождать крестьян с наделением их землей за выкуп путем заключения соответствующей сделки, которая утверждалась царем. Однако

указ не имел большого распространения. Было освобождено всего лишь немногим более 47 тыс. душ мужского пола.

В 1816–1819 гг. освобождены от крепостной зависимости без земли крестьяне Эстляндской, Курляндской и Лифляндской губерний.

В решении крестьянского вопроса правительство проявляло осторожность: радикальные меры по освобождению крестьян лишили бы власть поддержки дворянства. Тем не менее в начале XIX в. принимались определенные меры по решению крестьянского вопроса.

1801 – Вышел Указ Александра I, который разрешил покупать землю не только дворянам, но и купцам, мещанам, государственным и удельным крестьянам (помещичьи крестьяне получили такое право лишь в 1848 г.)

1803 – Указ о вольных хлебопашцах разрешил освобождать крестьян за выкуп с землей отдельными семьями и целыми селениями по взаимному согласию помещика и крестьянина. Крестьянин не мог сразу выплатить всю сумму, и потому выкуп обставлялся различными кабальными условиями: отработками, процентами на сумму выкупа. В случае невыполнения крестьянами условий они возвращались помещику на правах крепостных

1804–1805 – Аграрная реформа в Остзейском крае. Крестьяне-дворохозяева становились наследственными и пожизненными держателями своих земель, за которые они должны были нести фиксированные повинности в пользу помещика – барщину и оброк. Власть помещика над личностью крестьянина была ограничена

1809 – Отменялось право помещика ссылать крестьян в Сибирь за маловажные проступки. Получали свободу выходцы из плена, а также взятые по рекрутскому набору. Крестьяне получали право вести различные торговые операции и хозяйственную предпринимательскую деятельность с разрешения помещика

Городское население в первой половине XIX в. делилось на пять групп: *почетные граждане, купцы, цеховые мастера, мещане – мелкие собственники и рабочие люди,* т. е. работавшие по найму.

Звание почетного потомственного гражданина присваивалось крупной буржуазии и торговцам, детям личных дворян, священников и дьяконов, а также художникам, агрономам,

артистам императорских театров и т. д.

Почетные граждане пользовались рядом льгот и привилегий: они освобождались от личных повинностей, телесных наказаний и т. д.

Звание почетного личного гражданина присваивалось лицам, которые были усыновлены потомственными дворянами и почетными гражданами, а также окончившим технические училища, учительские семинарии и артистам частных театров с десятилетним стажем.

2. Государственное управление при Александре I

Развитие государственной системы в России первой половины XIX в. проходило преимущественно в направлении дальнейшей централизации и бюрократизации государственного аппарата. В этот период усложнившиеся задачи государства потребовали создания новых высших правительственных учреждений с более четкими подразделениями и функциями, результатом чего стало углубление специализации отдельных органов власти и управления.

Соответственно усложнялась внутренняя организация правительственных учреждений: их структура становилась разветвленной и многоступенчатой, многочисленные подразделения вели обширное делопроизводство. Между центральными и местными учреждениями устанавливались более тесные связи – в России впервые появились ведомства.

Россия этого периода оставалась абсолютной монархией. Император возглавлял систему власти в стране, осуществлял объединение и координацию всех отраслей управления. Однако монарх начинал рассматриваться не просто как «отец нации», что характерно для всех традиционных обществ, а как хранитель законности. В это время укрепляется тенденция, зародившаяся в петровские времена, согласно которой закон постепенно занимает место обычая и традиции. Игнорирование и неуважение к закону начинают трактоваться как преступление.

Несмотря на стремление уважать закон, не меньшее, а, возможно, и большее значение в становлении аппарата управления и его функционирования имели личность императора и его непосредственное окружение. Личностный фактор по-прежнему оставался важнейшим в становлении российской государственности.

Носителями высшей власти в России в первой половине XIX в. были Александр I и Николай I.

Александр I (1771–1825), старший сын Павла I, вступил на престол в 1801 г. Его политические взгляды и реформы государственного управления, проведенные в соответствии с ними, во многом были определены его характером и полученным воспитанием. В детстве Александр I по воле Екатерины II был почти изолирован от своих родителей. Необходимость с раннего возраста жить на два дома – изысканно-европейский бабушкин и казарменно-солдатский отцовский – привела к тому, что у

Александра I сформировалась подозрительность. Но он был умен, хорошо образован, обладал незаурядными дипломатическими способностями, прекрасными манерами и считался наиболее любезным европейским государем своего времени.

Непосредственным учителем и воспитателем Александра I был швейцарец Фредерик Сезар де Лагарп, поклонник идей Просвещения, стремившийся воспитать в будущем императоре России уважение к политическим свободам и отвращение к деспотизму.

Царствование Александра I можно условно разделить на два периода, границей между которыми будет Отечественная война 1812 г.

Это деление вызвано не столько резким поворотом во внутренней политике правительства (как считалось ранее, от либерального реформирования к реакции) а, скорее, отношением общества к правительству. Если в первый период правительство пользовалось поддержкой общества в проведении реформ, то второй период ознаменовался деятельностью тайных организаций, которая в итоге привела к восстанию декабристов.

В Манифесте о своем восшествии на престол Александр I обещал установить законность в управлении, справедливость в суде, заботиться о благосостоянии своих граждан. Вслед за этим Александр отменил наиболее одиозные запреты своего отца, например в одежде, дал широкую амнистию осужденным, возвратил опальных вельмож и чиновников, удалил любимцев Павла, разрешил ввоз иностранных книг, снял запрет на выезд за границу, декларировал уничтожение Тайной экспедиции, скомпрометировавшей себя чрезмерной жестокостью, и т. д. Он восстановил Жалованную грамоту дворянству во всем объеме, разрешил дворянские выборы в губерниях. Эти указы, однако, не могли устранить недостатков в управлении страной.

Дезорганизация центральных органов управления, падение авторитета и роли Сената, казнокрадство чиновничества, запутанность законодательства – все это требовало широкой реформы государственного управления.

В среде столичного дворянства, которое формировало общественное мнение того времени и способно было влиять на деятельность правительства, обозначились три основные течения.

Сторонники незыблемости принципа самодержавия, выступавшие против каких-либо серьезных политических и социальных реформ. Однако в начале нового царствования эта партия почти никак себя не проявила – слишком жива была память о предыдущем самодержце.

Так называемая сенатская партия, или партия «стариков»,

состоявшая в основном из вельмож екатерининского времени, выступала за восстановление былого величия и авторитета Сената как органа, наиболее полно представлявшего интересы дворянства.

Либеральное течение выступало за широкие государственные реформы в «духе времени». Однако ясного представления о содержании этих реформ оно не имело. Свои надежды эта группировка возлагала на монарха и ту просвещенную бюрократию, которая, по ее представлению, должна была его окружать.

Александр I попытался использовать все три течения в среде дворянства для проведения необходимых преобразований государственного строя.

В марте 1801 г. был создан *Непременный совет* – совещательный орган при императоре из 12 человек для обсуждения важнейших государственных вопросов. Он был основой сторонников первого течения и не сыграл серьезной роли в российской администрации. Представители сенатской группировки были выдвинуты на важнейшие административные посты.

Основная же работа по подготовке реформ проходила в так называемом *Негласном комитете,* представлявшем либеральное течение и начавшем свои заседания в июне 1801 г. Это был кружок молодых друзей императора, в него вошли представители высшей знати – граф П. Строганов, польский князь А. Чарторыский, двоюродный брат Александра – Н. Новосильцев и граф В. Кочубей.

В первой половине своего царствования Александр I проводил либеральную политику. Показательно, что в этот период целый ряд влиятельных сановников желал проведения либеральных реформ, в определенной степени ограничивающих власть монарха. Так, князь А. А. Безбородко, Н. И. Панин, граф П. А. Зубов, адмирал Н. С. Мордвинов, граф В. П. Кочубей призывали императора к уважению изданных законов, высказывались за разграничение властей. По их мнению, в руках императора должна быть сосредоточена исполнительная власть, а законодательную власть полностью должен был получить Сенат; они предлагали возвысить роль Сената и настаивали на выборности его членов дворянскими собраниями. Более того, в высших аристократических кругах раздавались голоса о необходимости введения конституции в России. Так, граф С. Р. Воронцов, русский посол в Лондоне, писал, что Россия слишком обширна, что государь, будь он хоть вторым Петром Великим, не может все делать сам при существующей форме правления без

конституции, без твердых законов, без несменяемых и независимых судов.

Александр I не хотел конфликтов с представителями высшего дворянства, но и не разделял полностью их взглядов. Так, уже в 1801 г. он, высказывая свое мнение по поводу возможных реформ, заявил, что они должны быть «исключительно делом самого императора и никого другого» и что «реформа администрации предпочтительнее конституции».

Эти идеи Александра легли в основу всей политики реформ 1801–1811 гг.

В этот период петровские коллегии, ликвидированные при Екатерине и восстановленные при Павле I, были заменены на *девять министерств.* Учреждался *Комитет министров* как орган для координации деятельности всех министерств.

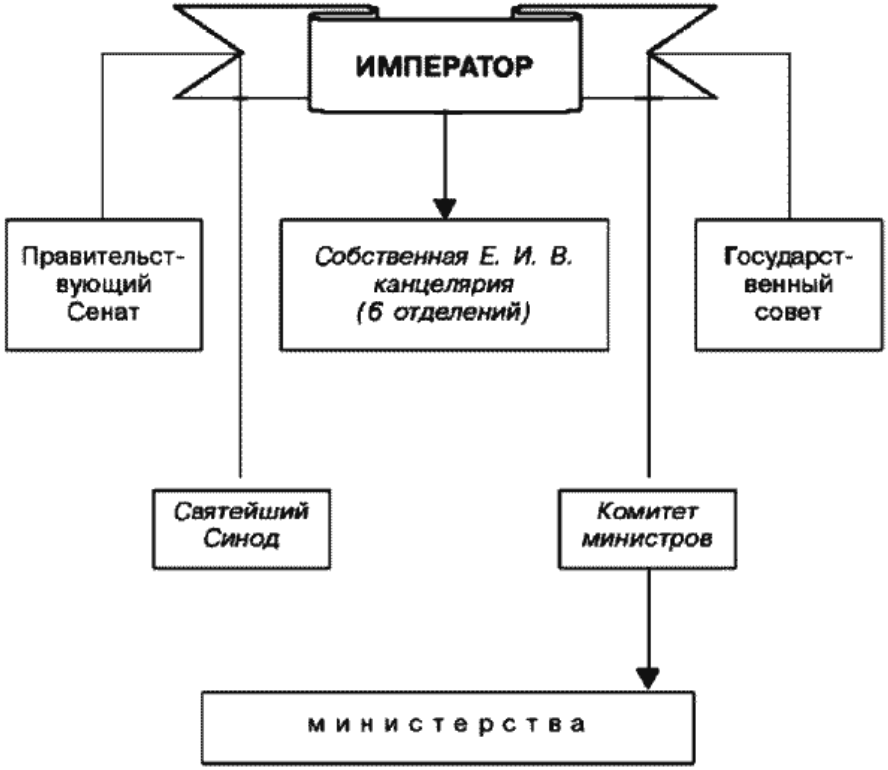
Указом 1802 г. *Сенат* был объявлен высшим административным, судебным и контролирующим органом империи. Его состав назначался императором из числа высших чиновников. Расширены были права светского *обер-прокурора Святейшего Синода.* Высшее духовенство уже не собиралось на заседания, а вызывалось на них по усмотрению обер-прокурора. Роль совещательного органа при императоре с 1810 г. стал выполнять *Государственный совет.*

Для организации его деятельности создавалась *Собственная Его Императорского Величества канцелярия во главе с государственным секретарем.*

Созданная система высших государственных органов просуществовала на протяжении всего XIX в. с небольшими изменениями.

Особенно важную роль в выработке проекта реформ, направленных на общую демократизацию государственного строя в России, сыграл *М М. Сперанский* (1772–1839).

Сперанский начал свою службу еще при Павле I. В начале царствования Александра Сперанский был привлечен к подготовке документов Негласного комитета, в котором его покровителем стал В. Кочубей. С распадом Негласного комитета Кочубей, отошедший от дел, стал посылать Сперанского вместо себя с докладом государю. Хороший слог и умение ясно излагать мысли привлекли внимание Александра. Сперанский сделался директором одного из департаментов Министерства внутренних дел, а в 1808 г. был назначен членом комиссии для составления законов и помощником министра юстиции.



В 1808 г. Александр поручил Сперанскому разработку плана государственных преобразований. Сперанский приступил к работе. Его проект, законченный к 1810 г., был радикален для своего времени. Во *«Введении к Уложению государственных законов»* Сперанский объясняет необходимость реформирования государственного строя как единственную альтернативу революционным потрясениям.

Основные идеи проекта

– Деление сословий на «три состояния» по объему политических и гражданских прав. В зависимости от этого «состояния» Сперанским определялась доля участия каждого в выборах в государственные органы. Предполагался имущественный ценз.

– Принцип разделения властей: высшая законодательная власть – выборная Государственная дума, исполнительная – министерства, судебная – Сенат. Сохранение императором исполнительной верховной власти и законодательной инициативы.

Главная идея Сперанского сводилась к тому, чтобы «правление, доселе самодержавное, учредить на

непременном законе» и четко разграничить функции между законодательными, исполнительными и судебными учреждениями.

Исполнительная власть должна быть сосредоточена в министерствах; предполагалось, что министры и высшие чиновники местной администрации будут назначаться царем. Высшей судебной инстанцией становился Сенат. Высшим учреждением при императоре должен был стать Государственный совет, в котором сосредоточивались все законодательные, исполнительные и судебные функции и который становился связующим звеном между императором и всеми государственными структурами. Члены Государственного совета назначались царем.

Сперанский не высказывался за немедленную отмену крепостного права, но считал, что с течением времени, ростом промышленности, торговли и культуры в российском обществе оно само естественным образом прекратит свое существование, «ибо нет в истории примера, чтобы народ просвещенный и коммерческий мог долго в рабстве оставаться». Проект Сперанского также предусматривал возможность повышения социального статуса людей из низших сословий.

Проект вызвал открытое недовольство дворян. Сперанского объявили «выскочкой», подрывающим вековые устои государства. Н. М. Карамзин, выразитель интересов дворянских кругов, писал, что спасение России – не в составлении и проведении подобных реформ, а в том, чтобы найти для страны «50 умных губернаторов» – они-то и решат все проблемы управления.

Одними из причин недовольства явились также изданные по инициативе Сперанского указы «О придворных знаниях» и «Об экзаменах на чин». Каждый чиновник должен был предоставить университетский диплом об образовании или сдать экзамен в объеме университетского курса.

Проектом Сперанского оказался недоволен и Александр I. Говоря о его плане, он отметил: «Что же я такое? Нуль. Из этого я вижу, что он подкапывается под самодержавие, которое я обязан вполне передать наследникам своим».

В 1812 г. Сперанский был отстранен от дел. За отставкой последовала ссылка. Однако уже в 1816 г. Сперанский был прощен и назначен сначала пензенским губернатором, а потом генерал-губернатором Сибири. В 1821 г. император вернул Сперанского в Петербург, назначил членом Государственного совета, но к себе не приближал. Следующий взлет в карьере Сперанского приходится на царствование Николая I.

Из всех предложений Сперанского было принято лишь несколько: в 1809 г. издан указ о придворных званиях, согласно которому служба при дворе не давала никаких привилегий, а лица, имеющие придворные звания, были обязаны поступить на гражданскую или воинскую службу. Все чиновники должны были иметь соответствующее образование – знать право, историю, географию, иностранный язык, статистику, математику и даже физику, и в том случае, если образование было домашним, следовало сдать определенные экзамены «на чин».

Государственный совет

В 1810 г. был создан Государственный совет, ас 1811 г. начал действовать важный законодательный акт, определяющий основные принципы организационного устройства министерств и порядок их деятельности – *«Общее учреждение министерств».* Принятие этого документа завершило министерскую реформу, начало которой относится к 1802 г.

Председателем Государственного совета был император. Общее количество членов Совета составляло от 40 до 80. В их число входили все министры и некоторые другие высшие чиновники, часть членов Совета назначалась императором по своему усмотрению.

На Государственный совет была возложена функция разработки законопроектов, утверждаемых императором. Главная задача Государственного совета была определена как приведение всей правовой системы страны к единообразию.

Государственный совет включал пять департаментов – дел военных, дел гражданских и духовных, законов государственной экономии. В 1831 г. к ним был добавлен еще один – департамент царства Польского. Деятельность Государственного совета была организована в форме общих собраний и заседаний по департаментам. Все текущее делопроизводство было сосредоточено в канцелярии Государственного совета, которой руководил государственный секретарь.

Сенат

Высшим судебным органом Российской империи был Сенат, однако эти его функции четко обозначились не сразу. В 1802 г. Александром I была предпринята попытка придать Сенату важные управленческие функции. Сенат был объявлен верховным учреждением империи и в соответствии с этим должен был контролировать деятельность коллегий и губернаторов,

проводить ревизии деятельности местных органов власти, для чего собирал и обобщал необходимые материалы, которые затем передавал в случае необходимости компетентным органам. Кроме того, на Сенат были возложены функции конституционного суда, т. е. представлять императору данные о несоответствиях издаваемых указов существующим. Однако эта попытка оказалась неудачной, продолжался процесс сужения компетенции Сената, который из высшего органа суда и надзора за правительственными учреждениями превратился в 20-е гг. XIX в. в высший судебный орган Российской империи. Департаменты Сената являлись высшими апелляционными инстанциями для судов губерний.

Организационно в первой половине XIX в. Сенат представлял собой совокупность ряда полусамостоятельных учреждений – департаментов. В состав каждого департамента входили несколько сенаторов, назначаемых царем, несколько генералов, а во главе каждого департамента стоял *обер-прокурор*. Число департаментов Сената к середине XIX в. увеличилось до 12.

Работа Сената характеризовалась медлительностью в принятии решений и огромным наплывом дел. В канцеляриях департаментов Сената процветали взяточничество и волокита, чиновники Сената нередко покрывали нарушения законов. Сенат постепенно превращался в своеобразную организацию для престарелых высших чиновников, и деятельность его в целом была малоэффективной. Все попытки реформировать Сенат, предпринимаемые, в частности, Сперанским, ни к чему не привели.

В отличие от Сената система центральных органов отраслевого управления претерпела в этот период значительные изменения.

Министерства

В 1802 г. был издан указ об учреждении вместо коллегий министерств: военного, морского, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения. Военное министерство ведало военными сухопутными силами, Морское – военными морскими силами. В первой половине XIX в. эти два министерства были важнейшими в общей структуре министерств Российской империи, и именно на них приходилась львиная доля государственного бюджета. Министерство иностранных дел ведало внешними сношениями; на Министерство внутренних дел – новое в структуре центральных учреждений – были возложены функции по организации и

поддержанию общественного порядка; таким образом, оно возглавило всю систему полицейских органов страны. Другой его важной функцией было управление государственной промышленностью и строительством. Министерство юстиции осуществляло судебное управление, Министерство финансов должно было контролировать собираемость налогов, доходы и расходы государства.

На Министерство коммерции возлагалась задача содействия торгово-промышленному развитию страны. Министерство просвещения ведало образованием граждан, подготовкой кадров для государственного аппарата, а также контролировало деятельность университетов, институтов, Академии наук, библиотек, музеев и типографий. Важнейшей задачей этого нового для России Министерства было осуществление цензуры.

Число министерств и приравненных к ним учреждений на протяжении первой половины XIX в. постоянно возрастало. В 1810 г. на базе Министерства внутренних дел было создано Министерство полиции, наделенное чисто полицейскими полномочиями. Однако этот опыт оказался не очень удачным, и уже в 1819 г. оно было ликвидировано, а его функции вновь были переданы Министерству внутренних дел.

Более эффективной была организация *Государственного казначейства,* в ведении которого находились вопросы исполнения государственного бюджета и выпуска казначейских билетов, а также создание ревизии государственных счетов – контрольного финансового органа. Было также образовано Главное управление путей сообщения, в ведении которого находились, в частности, вопросы строительства железных дорог.

25 июня 1811 г. было подписано «Общее учреждение министерств» – документ, определивший единообразие организаций и делопроизводства министерств, систему взаимоотношений их структурных частей, а также взаимоотношения министерств с другими учреждениями.

Коллегиальное делопроизводство сменилось исполнительным – был регламентирован порядок ведения дел: определенные формы регистрации, движение документа внутри министерства с указанием сроков исполнения, отправка документов, проверка исполнения и отчетность; только в одном департаменте министерства каждый документ подвергался 34 последовательным операциям.

Руководящим органом министерств был *Комитет министров.* Будучи высшим административным учреждением России, он осуществлял надзор за деятельностью государственного аппарата, толковал законы, разрабатывал проекты законов, рассматривал

дела, которые затрагивали интересы нескольких ведомств. Постановления Комитета министров приводились в исполнение только после утверждения их царем, за исключением незначительных дел, которые решались на месте, например, назначение пенсий, пособий и т. д. По мысли создателей этого учреждения, Комитет министров должен был объединять деятельность министров. На самом же деле вследствие множества вопросов, которые он обсуждал, Комитет министров сделался одним из совещательных органов при царе. Председателем комитета являлся царь или по его поручению один из членов Комитета министров.

Созданная система администрации имела и отрицательные стороны.

Во-первых, компетенция министерств и других высших органов, которые также занимались административными вопросами, определялась недостаточно четко.

Во-вторых, не были установлены пределы власти министров и характер их ответственности за свои распоряжения.

В-третьих, деятельность министров практически не контролировалась, что порождало их безответственность.

В целом образование министерств усилило централизацию государственного аппарата. Их преимуществами по сравнению с коллегиальной формой управления были значительно более высокая оперативность в делах управления, установление персональной ответственности руководства и непосредственных исполнителей, которым поручалось ведение конкретного дела. Также были значительно расширены возможности канцелярий, возросло их влияние.

Реформа 1801–1811 гг. значительно укрепила центральный государственный аппарат. С этого времени местные правительственные и сословные учреждения значительно более тесно, чем раньше, были связаны с центром.

Синод

Синод по-прежнему являлся высшим органом управления делами православной церкви. Постепенно Синод утратил важные хозяйственные функции, которые перешли к государственным чиновникам, и государство практически полностью подчинило себе церковь как в плане организационном, так и административном.

* * *

Таким образом, функции центральных высших учреждений – Комитета министров, Государственного совета и Сената – неизбежно переплетались: Комитет министров занимался не только делами высшей администрации, Государственный совет был не единственным органом, в котором обсуждались законопроекты, Сенат – не единственным органом межведомственного надзора. Ведущим органом можно считать Комитет министров, воплотивший характерное для феодальной монархии преобладание управления над законностью.

Естественно, что в таких условиях особое значение приобретали личные качества высших чиновников и императора.

С течением времени Александр I все более склонялся к мистицизму, его мрачное настроение сказывалось на жизни всего общества. Многие его начинания, в том числе в сфере государственного управления, были приостановлены. Даже до стадии общественного обсуждения не были доведены важнейшие для страны проекты: конституции, освобождения крестьян, подготовленные ближайшими сподвижниками Александра I – Н. Н. Новосильцевым, Н. С. Мордвиновым, А. А. Аракчеевым и др.

Наиболее важную роль в управлении государством играл *А. А. Аракчеев* (1769–1834). Он имел немалый опыт работы в государственных структурах: в 1808 г. он стал военным министром и сделал немало положительного для упорядочения деятельности министерства, усовершенствовав структуру министерства и улучшив качество его работы. В 1810 г. он возглавил Департамент военных дел в Государственном совете. Постепенно он фактически сосредоточил в своих руках руководство Государственным советом, Комитетом министров и Императорской канцелярией. Аракчеев имел почти неограниченное влияние на императора и в конце концов стал единственным докладчиком царю по всем вопросам. Министры, деятели церкви, другие высшие чиновники – все представляли свои доклады Аракчееву, а тот уже информировал царя. Многие были недовольны Аракчеевым и теми методами управления государством, которые при нем установились. Но жаловаться Александру I на его любимца было бесполезно: жалобы или не доходили до царя, или он им просто не верил. Главной заботой Аракчеева и тем новшеством, которое он внес в жизнь России начала XIX в., было устройство военных поселений. В их основе лежала идея создания резерва обученных войск без увеличения расходов на армию.

После смерти Александра I в 1825 г. Аракчеев лишился всех своих должностей, за исключением поста начальника военных поселений. Но методы управления армией и страной,

установленные при Аракчееве и получившие название аракчеевщины, сохранились в значительной степени и при преемнике Александра I – Николае I.

3. Государственное управление Российской империи при Николае I

Император *Николай I* (1796–1855) был третьим сыном Павла, и его не готовили к управлению государством. Однако у Александра I не осталось наследников, а Константин Павлович, который должен был по закону наследовать Александру I, отказался от престола. Александр I назначил своим преемником Николая, но – таковы были условности в царской семье – не сказал ему об этом прямо, а лишь однажды в тесном семейном кругу за обедом намекнул, что Николая ждет высокий государственный жребий. Неудивительно поэтому, что, когда Александр I скоропостижно скончался, Константин в Варшаве присягнул Николаю, а Николай в Петербурге – Константину.

Итогом этого стало междуцарствие и восстание декабристов. Таким образом, начало царствования Николая I было трагичным. Эти обстоятельства во многом определили отношение Николая к государственному строительству и методам управления государством. Важными в этом плане были также личные качества Николая I. Это был очень волевой, дисциплинированный и решительный человек крутого нрава. Для поста императора он не был достаточно образован, но был человеком умным, желающим и способным предвидеть последствия важнейших решений.

Главным для него всегда было служение России. Николай не переоценивал успехи своего собственного царствования и трезво смотрел на внутреннее состояние России. Умирая, он сказал своему сыну, будущему императору Александру II: «Мне хотелось принять на себя все трудное, все тяжелое, оставить тебе царство мирное, устроенное и счастливое. Провидение сулило иначе».

Центральные государственные учреждения при Николае I делились на органы верховного и подчиненного управления. Органами верховного управления царь руководил сам, а органы подчиненного управления находились в ведении специальных должностных лиц, осуществляющих свои функции от имени и по поручению царя. Деление управления на верховное и подчиненное было введено М. М. Сперанским.

К органам верховного управления относились Государственный совет, председателем которого являлся царь, Кабинет министров, Канцелярия. Императорская канцелярия стала превращаться в высшее государственное учреждение еще при Александре I, а в царствование Николая I приобрела

огромное значение. Канцелярия делилась на четыре постоянных и различные временные отделения.

Первое отделение исполняло личные поручения царя, предоставляло ему поступающие на его имя бумаги, ведало личным составом чиновников.

Второе отделение занималось кодификацией законодательства.

Третье отделение руководило тайной полицией и жандармерией, а *четвертое* – ведало благотворительными учреждениями.

Еще одним органом верховного управления было *Министерство двора и уделов,* которое обслуживало царя и членов царской фамилии.

Органами подчиненного управления были Сенат, Синод и министерства.

Личная канцелярия царя, возникшая еще до 1812 г., с созданием 3 июня 1826 г. III отделения превратилась в орган верховной власти, концентрировавший в своих руках почти все стороны управления государством и, по существу, подменявший ряд министерств. Как часть императорской канцелярии III отделение, подчиняясь только Николаю I, стояло вне общей системы государственных учреждений и даже в известной степени над ними. Министры и главноуправляющие должны были выполнять все его указания по поводу непорядков и злоупотреблений в их ведомствах, генерал-губернаторы и губернаторы по вопросам, входившим в сферу деятельности III отделения, доносили не Министерству внутренних дел, а непосредственно императору через главного начальника отделения. В 1827 г. в распоряжение III отделения был предоставлен корпус жандармов.

Россия была разделена на несколько жандармских округов, которые подчинялись *Главному жандармскому управлению.* В каждый округ были назначены жандармские генерал и несколько штаб-офицеров. Должности начальника III отделения и шефа жандармов совмещались, как и должности управляющего III отделения и начальника штаба корпуса жандармов.

Личный состав III отделения не был велик. В 1826 г. в нем состояло на службе, не считая, разумеется, агентуры, 16 человек, в 1855 г. – 40 человек. Новое учреждение возглавил генерал-адъютант А. Х. Бенкендорф, пользовавшийся особым доверием царя.

Структура III отделения с конца 20-х гг. XIX в. включала восемь отделов. Первый отдел организовывал сбор данных по всем вопросам, входящим в компетенцию III отделения. Второй

отдел – контроль за деятельностью религиозных сект и раскольников. Назначение третьего отдела – борьба с подделкой денег и ценных бумаг, четвертого – организация надзора за гражданами, пятого – координация усилий по административной высылке поднадзорных. Шестой отдел осуществлял руководство местами лишения свободы. Цель седьмого отдела – организация наблюдений за иностранными подданными на территории империи. Основной задачей восьмого отдела было проведение научных изысканий по всем вопросам, интересующим III отделение, для чего собирались и обобщались статистические и прочие материалы, готовились справки и доклады.

В состав Канцелярии также входило еще три отделения: четвертое, созданное в 1827 г., должно было контролировать и направлять работу женских учебных заведений и благотворительных учреждений. Пятое отделение было образовано в 1836 г. специально для выработки проекта реформы по управлению государственными крестьянами. Шестое отделение, функционировавшее с 1842 г., было призвано готовить материалы, относящиеся к управлению территорией Кавказа.

Все шесть отделений Канцелярии представляли собой фактически самостоятельные высшие государственные учреждения, и между ними существовала постоянная внутренняя связь. Канцелярия, таким образом, вполне может рассматриваться как высший правительственный орган с самыми широкими полномочиями и важнейшими функциями.

Во внутренней политике Николая I можно условно выделить два периода, границей между которыми является общеевропейская революция 1848 г. Если первый период царствования ознаменовался реформами внутри страны, то революции 1848–1849 гг. вызвали усиление реакции во внутренней политике, и попытки реформирования больше не предпринимались.

Идеалом государственного устройства для Николая I являлось устройство армии, строго регламентированной уставами, с железной дисциплиной и подчинением командованию. *«Здесь, в армии, порядок, строгая безусловная законность… никто не приказывает, прежде чем сам не научится повиноваться… все подчиняется одной определенной цели…»* Встав во главе государственной армии чиновников, Николай полностью сосредоточил бразды правления в своих руках.

Разросшийся бюрократический аппарат свидетельствовал о попытках правительства контролировать бюрократию силами самой бюрократии. В целом государственное управление было следующим.

Российское чиновничество при Николае I

Количественный рост государственного аппарата при Николае I был значительным. В середине XIX в. он насчитывал уже около 100 тыс. человек, что свидетельствовало о сильной роли государства в жизни общества, но было и одной из существенных причин высокого уровня налогообложения и несбалансированности государственного бюджета. Определенную роль в этом процессе сыграло созданное в 1826 г. Министерство императорского двора.

Николай I правил страной, опираясь исключительно на чиновничество. По мере бюрократизации российской жизни и роста количества учреждений возрастало число чиновничьих должностей, и уже к концу XIX в. классы «Табели о рангах» перестали совпадать с должностями. Для установления соответствия между ними постоянно издавались указы. В 30-е гг. XIX в. многочисленные законы о службе гражданских чиновников были собраны в *Устав о службе гражданской,* который определял порядок поступления на службу, увольнения, права и обязанности чиновников и т. д.

К концу царствования Николая I иерархия чинов выглядела

следующим образом.

Вершину бюрократической лестницы составляли чиновники первых пяти классов: члены Государственного совета, министры, сенаторы, генерал-губернаторы и губернаторы, директора министерских департаментов, управляющие казенными палатами, председатели палат уголовного и гражданского судов, губернские предводители дворянства и пр. К средней прослойке чиновников (6–8-й классы) относились советники, начальники отделений министерских департаментов, городничие и т. д., занимающие самостоятельные должности преимущественно исполнительного характера.

Эти первые две группы, имеющие большие денежные оклады, как правило, состояли из потомственных дворян.

Обычными в этот период были различные виды денежного жалованья – обычное денежное и дополнительное (их было много): квартирные, столовые, разъездные, фуражные деньги, дополнительные надбавки к жалованью по ведомствам, за службу на окраинах и др. Эти льготы распространялись не только на чиновников первых восьми классов, но и на ряд чиновников 9–14-го классов, которые занимали чаще всего канцелярские или исполнительные низшие должности. Характерно, что наиболее многочисленная чиновничья группа вообще не входила в «Табель о рангах»: кописты, канцеляристы, губернские регистраторы и прочие, чье назначение заключалось в техническом обслуживании табельного чиновничества.

С начала XIX в. для занятия чиновничьей должности требовался определенный образовательный ценз (окончание училища). До 1810 г. лишь 13 % высших и средних чиновников имели высшее образование, к середине XIX в. их доля увеличилась до 41,4 %.

В противоположность бюрократии западноевропейских стран верхний слой российской бюрократии даже в середине XIX в. имел невысокий уровень управленческой специализации. Большинство ведомств в России управлялось генералами, имевшими иногда отдаленное представление о вверенных в их управление объектах.

Неотъемлемыми чертами российского государственного аппарата при Николае I были волокита, желание безмерно затянуть обсуждение любого вопроса, создать побольше комиссий и утопить в них неугодный проект. Повсеместным явлением было взяточничество. В конце 40-х гг., по данным III отделения, только трое из 50 губернаторов Европейской России не брали взяток: киевский губернатор Писарев как очень богатый, таврический губернатор Александр Муравьев как бывший декабрист,

ковенский губернатор Радищев, сын А. Н. Радищева.

В. О. Ключевский так описывал стиль государственного управления в николаевское время: делопроизводство было громоздким и сложным. Размноженные центральные учреждения ежегодно выбрасывали в канцелярии десятки и сотни тысяч бумаг. Каждая бумага должна была пройти множество операций: например, в нижнем земском суде – 26, в Комитете министров – 36, в губернском правлении – 54. Непрерывный бумажный поток лился из центра в губернии, наводнял местные учреждения и отнимал у них всякую возможность обсуждать дела, все торопились «очищать» их. Не исполнить дело, а очистить бумагу – вот что стало задачей местной администрации.

Эти недостатки прекрасно видел и сам Николай I, который дал такую оценку ситуации: «Россией правит не император, а столоначальники». Чиновники использовали свои методы давления на царя: обычной характеристикой справок и докладов на имя Николая I были содержащиеся в них постоянные намеки (в качестве выводов) о возможности «народного топора» или «дворянского ножа».

Николай I понимал необходимость преобразований, в частности в аграрной сфере. Уже в 1826 г. им был учрежден Секретный комитет для разбора бумаг Александра I и пересмотра системы государственного управления. Именно этот Секретный комитет выработал проекты преобразований центральных и губернских учреждений, закона о сословиях.

> Важнейшей особенностью государственного управления в России в первой половине XIX в. стало создание особых секретных органов – временных комитетов для решения различных вопросов.

Местное и губернское управление

Местные учреждения занимали значительное место в системе государственных учреждений. С созданием министерств местные государственные учреждения были закреплены за соответствующими министерствами. В результате соединения близких по функциям и назначению министерств – как центральных исполнительных органов – с подчиненными им местными учреждениями возникли ведомства, характерной чертой которых было четкое вертикальное управление. Появились и определенные формы ведомственных связей, которые заключались в том, что в центральном аппарате производились назначение и увольнение высших местных чиновников

подведомственных учреждений, из центрального аппарата в подведомственные учреждения рассылались циркуляры, распоряжения, приказы и другие акты ведомственного управления, существовала система внутриведомственного контроля за исполнением этих документов, стали печататься ведомственные издания. Усилению ведомственного управления противостояло желание местных властей подчинить себе все местные учреждения.

В первой половине XIX в. в административном отношении Россия делилась на села (самый мелкий объект управления), волости, станы, уезды и губернии. Города также были особым объектом управления.

Практика местного управления в первой половине XIX в. развивалась по пути дальнейшего усиления власти губернатора как высшего правительственного чиновника в местных административных органах власти. За этот период увеличилось общее число губерний (с 48 до 52) и число губерний, возглавляемых генерал-губернаторами.

Должность генерал-губернатора вводилась там, где местная специфика требовала значительной власти, самостоятельности в принятии решений и оперативности в действиях, т. е. в столицах и на окраинах Российской империи. В других губерниях эта должность вводилась эпизодически, в соответствии с обстоятельствами. Генерал-губернатор осуществлял надзор за всеми гражданскими, а нередко и военными учреждениями вверенной ему территории. Полномочия и функции губернаторов как глав местных администраций были исключительно широки, губернатор обладал всей полнотой административной власти в губернии. В его компетенцию входил надзор за полицией, тюрьмами, рекрутскими наборами, проведением социальных программ, благотворительной деятельностью. Он курировал хозяйственные дела, такие, как сбор налогов, ход выполнения натуральных повинностей, председательствовал при продаже откупов.

В Финляндии, Прибалтике, Сибири, а также в Петербурге и Москве возглавляли управление также генерал-губернаторы. В состав генерал-губернаторства входило несколько губерний.

Во главе губерний стояли назначенные царем губернаторы. Им подчинялись все государственные учреждения, находившиеся на территории губернии. В их ведении были воинские части местных войск. Губернаторы подчинялись Министерству внутренних дел. В некоторых губерниях вместо гражданских назначались военные губернаторы. Иногда в губерниях были военный и гражданский губернаторы.

Все суды губернии фактически зависели от губернатора: он утверждал кандидатуры выбранных судей, мог вмешиваться во все стадии судопроизводства, утверждал решения многих уголовных дел.

Сами же губернаторы были фактически бесконтрольны, несмотря на существование формального контроля их деятельности со стороны высших государственных учреждений – Сената, Министерства внутренних дел, Комитета министров.

В каждой губернии, как и прежде, при губернаторе существовало губернское правление, состоящее из трех-четырех человек, задачи которых сводились к обсуждению и решению «общих дел». В его состав входили губернатор в качестве председателя, вице-губернатор, советники и асессоры.

Местными органами финансового управления в губерниях были казенные палаты. Они производили раскладку налогов и осуществляли надзор за их поступлением, ведали питейной и соляной монополиями. Во главе казенных палат стояли вице-губернаторы, а с 1845 г. – председатели казенных палат.

Все исполнительные дела вела канцелярия губернского правления, в структуре которой, начиная с 1824 г., было четыре отделения. Первое отделение заведовало обнародованием законов и постановлений, контролировало движение дел, занималось подбором кадров; второе – следило за исполнением дел по «охране веры, благочестия и добрых нравов»; третье – вело наблюдение за проживающими в губернии поднадзорными, а также контролировало состояние мостов, дорог, почты и медицинских учреждений. Четвертое отделение курировало финансовые вопросы, такие, как строительство казенных зданий, развитие сельского хозяйства, промышленности и торговли.

Поток дел, проходивший через губернское правление, был огромен: ежедневно губернатор должен был подписывать порядка 270 бумаг.

Губернии делились на уезды, во главе которых стояли нижние земские суды. Земский суд состоял из выборных лиц. Возглавлял его исправник. В состав суда входили 4–5 дворянских заседателей и несколько заседателей от государственных крестьян. С 1837 г. исправник стал назначаться губернским правлением, введены должности становых приставов, также назначаемых.

Управление городами было сосредоточено в руках городничих и управ благочиния.

Уезды делились на волости. Волостью управляло волостное правление в составе волостного головы, старост и писаря.

Полицейское управление

Важнейшим элементом исполнительного аппарата местной администрации была полиция. Она подразделялась на местную и городскую, специальных губернских полицейских органов не было, и объединяющим органом всей полицейской системы выступал сам *губернатор.*

В Петербурге и Москве полицию возглавляли обер-полицмейстеры. В остальных губернских городах во главе управы благочиния стояли полицмейстеры. Каждый губернский город делился на части, которыми ведали частные приставы.

Задачи частей сводились к охране порядка на своей территории, надзору за трактирами, гостиницами и ресторанами, устройству в дома призрения подкидышей; при частях всегда находились врачи и акушерки. Здесь же наказывали (пороли) провинившихся. Части подразделялись на *кварталы* – самую низшую исполнительную инстанцию, во главе них стояли квартальные надзиратели, которым подчинялись полицейские и будочники.

В 1837 г. была проведена реформа полицейских органов. Полицейская сеть распространилась на сельские районы страны, низшей полицейской должностью стала должность *станового пристава.* В сельской местности также существовала сельская выборная полиция – сотские и десятские, а также вотчинная полиция помещиков. Все эти структуры работали согласованно.

Уездную полицию возглавлял *исправник,* который избирался на три года уездным дворянством. При нем существовал земский суд, в состав которого входили заседатели от дворян, а с 1837 г. – и от государственных крестьян.

В первой половине XIX в. в России не существовало строгого разделения функций между полицией и судом, полиция также проводила свое дознание и имела право судить в «маловажных полицейских вещах».

В структуре полицейских органов губернских и столичных городов имелись *управы благочиния,* при которых функционировали гауптвахты, долговые тюрьмы и полицейские архивы. Кроме того, начиная с 40-х гг., создаются врачебно-полицейские комитеты, на которые возлагался контроль за публичными домами и «тайно промышляющими женщинами».

В начале XIX в. в России созданы жандармские части, которые в 1826 г. объединены в отдельный корпус жандармов. Он был разделен на 5, а позднее на 8 жандармских округов, которые, в свою очередь, делились на отделения. Каждое отделение объединяло 1–2 губернии.

Первые жандармские чины и части появились в 1815 г. в армии и выполняли функции военной полиции. К середине XIX в. на местах существовали губернские жандармские управления, в губернских, портовых городах и крепостях – городские команды жандармов.

В первой половине XIX в. в России была также создана сеть тюрем: *политические* (для совершивших государственные преступления), *монастырские* (церковные преступления), *общеуголовные* тюрьмы для всех прочих преступников, которые находились в ведомстве Министерства внутренних дел.

Общеуголовные тюрьмы находились в каждом городе. В Сибири в этот период сформировалась система *каторжных тюрем,* а по пути к ним – этапы и полуэтапы. К числу тюрем также относились *работные* и *смирительные дома.* Среднегодовое количество заключенных в середине XIX в. в России составляло примерно 300 тыс. человек.

Значительная часть местных органов власти подчинялась Главному жандармскому управлению, основная задача которого была аналогична полицейским органам – обеспечивать общественный порядок.

Сословные учреждения. Финансовые и административно-хозяйственные органы

Определенную роль в местном управлении играли сословные учреждения. *Дворянские собрания* действовали на протяжении первой половины XIX в. Губернский предводитель дворянства формально был вторым лицом в губернии после губернатора. Однако фактическое значение выборных дворянских органов было невелико (за исключением влиятельных Московского и Петербургского дворянских собраний).

Более влиятельной была *Шестигласная дума* – исполнительный орган городского самоуправления: она руководила выборами должностных лиц городского сословного управления, определяла размеры их жалованья, утверждала городской бюджет, заботилась о продовольственном снабжении города, проводила раскладку налогов, осуществляла выдачу паспортов, следила за состоянием городских казенных зданий и т. д.

В первой половине XIX в. существовал довольно значительный финансовый и административно-хозяйственный аппарат на местах, распределенный по ведомствам.

Основными финансовыми учреждениями в губерниях были *казенные палаты,* а в уездах – *казначейства,* которые вели учет

всех прямых налогоплательщиков губернии и предоставляли соответствующие данные в Министерство финансов или в Сенат.

Казенные палаты занимались раскладкой на население земских повинностей и контролировали их исполнение, вели учет доходов и расходов в губернии и уездах, наблюдали за поступлением прямых и косвенных налогов. Казначейства осуществляли прием и хранение денежных средств, организовывали денежные выдачи, в том числе ежемесячное жалованье чиновникам. С 1817 г. при казенных палатах существовали *отделения питейных сборов,* которые заведовали казенными магазинами по торговле вином, осуществляли контроль за вино куренными заводами и винными откупами.

В 1837 г. в связи с созданием Министерства государственных имуществ, в чьи функции входило управление государственными землями и государственными крестьянами, которых насчитывалось 9 млн душ мужского пола, были учреждены соответствующие местные органы: в губерниях – *палаты государственных имуществ,* в округах (один округ включал два-три уезда) – *окружные управления,* в сельской местности – *сельский сход, сельское управление, сельская расправа, волостной сход* и *волостное правление.*

В состав палаты государственных имуществ входили советники, асессоры, губернский лесничий и землемер. Палата выполняла хозяйственные функции: продажу незаселенных государственных земель, их обмен, сдачу в аренду и т. д.

Сельские и волостные расправы были органами сословного гражданского и уголовного суда для государственных крестьян. Сельскую расправу возглавлял сельский старшина, которого избирал сельский сход; кроме него в состав расправы входили два избираемых заседателя. Делопроизводство в сельской расправе вел сельский писарь. В компетенцию сельских расправ входили мелкие уголовные дела. Приговоры, которые она выносила, ограничивались конфискацией краденых вещей, небольшими денежными штрафами, присуждением к общественным работам сроком до шести дней, наказанием розгами до 20 ударов. При сельской расправе имелась тюрьма. Аналогичным образом организовывались и волостные расправы, их полномочия были чуть шире.

Управление на местах удельными землями, которые принадлежали императорской семье, осуществлялось *удельными конторами.* Во главе конторы стоял управляющий. Контора состояла из трех *столов:* хозяйственного (который управлял крестьянами), счетного (для ведения учета доходов) и судного (собирались сведения о делах удельных крестьян в судах).

Удельным конторам подчинялись *сельские приказы,* возглавляемые головой. Он выбирался удельными крестьянами на три года. Численность удельных крестьян накануне 1861 г. не доходила до 1 млн душ мужского пола.

Гораздо многочисленнее были помещичьи крестьяне: в середине XIX в. их насчитывалось около 11 млн душ мужского пола. Ими по своему усмотрению управляли помещики.

Управление крестьянами

За время царствования Николая I по крестьянскому вопросу было создано девять секретных комитетов и издано около 100 указов.

Предпринимались следующие меры по решению крестьянского вопроса. Было запрещено продавать крепостных крестьян без земли, крепостных крестьян с разделом семьи и возмещать долг крепостными крестьянами с отрывом их от земли.

В 1837–1841 гг. П. Д. Киселевым была разработана реформа государственной деревни. Подготовка реформы сосредоточилась в специально созданном для этой цели V отделении Собственной Его Императорского Величества канцелярии. Государственная деревня была изъята из ведения Министерства финансов и передана во вновь созданное Министерство государственных имуществ, возглавил которое П. Д. Киселев.

По этой реформе государственные крестьяне были превращены в юридически свободных землевладельцев. Их земельные наделы были значительно увеличены. Для управления государственной деревней создавались казенные палаты, в уездах – казенные округа. Вводилось крестьянское самоуправление. Упорядочивались повинности крестьян.

Чтобы избежать малоземелья, было предпринято переселение крестьян на новые земли. Предусматривалось учреждение школ, больниц, ветеринарных пунктов. В западных губерниях ликвидировалась практика сдачи казенных имений в аренду частным лицам.

Второй этап задуманной Киселевым реформы, предполагавший медленную эволюцию помещичьей деревни в сторону постепенного ограничения крепостного права вплоть до его отмены, не был осуществлен. После обсуждения проекта дальнейших преобразований в Секретном комитете, состоящем из землевладельцев, все антикрепостническое содержание реформы было сведено на нет. Дальнейшие меры были настолько осторожными, что их результат нисколько не отразился на реальном положении крепостных крестьян.

– 1842 г. – Указ об обязанных крестьянах. В основу Указа был положен принцип добровольного согласия между помещиком и крепостными. Крепостной крестьянин мог получить личную свободу от помещика, а также землю, но не в собственность, а только в пользование, за которое был обязан выполнять те же феодальные повинности, которые не могли быть, однако, увеличены по желанию помещика.

– 1847 г. – новый указ дал право крепостным крестьянам при продаже имения помещика за долги выкупиться на волю за ту же цену, которая устанавливалась на торгах. Выкупившиеся таким способом крестьяне зачислялись в разряд государственных крестьян.

– 1847 г. – проведена инвентарная реформа на окраинах страны. Правительство осуществило точную фиксацию крестьянских повинностей, которые не могли быть увеличены помещиками.

Укрепление дворянского сословия

Правительство стремилось приостановить процесс дробления дворянских имений, разорения дворянских родов и предпринимало меры для укрепления позиций дворянского сословия. Важную роль в этом сыграли Закон 1832 г. и Указ 1845 г.

Закон 1832 г.

Для ограничения проникновения недворян в дворянское сословие вводились две новые привилегированные категории:

1) почетные потомственные граждане (дети личных дворян, церковнослужителей, крупные капиталисты, купцы 1-й гильдии, ученые, художники, интеллигенция);

2) почетные личные граждане (низшие гражданские чиновники, люди с высшим образованием, дети церковных служителей без образования)

Указ 1845 г.

Указ «О порядке приобретения дворянства» поднял планку для получения личного и потомственного дворянства, ранее установленную «Табелью о рангах»: по «Табели» дворянство потомственное давалось с 8-го гражданского чина, личное – с 12-го гражданского, по новому указу соответственно – с 9-го и 5-го чина

Цензура и контроль над образованием

Стремление властей контролировать общественные настроения привело к изданию в 1826 г. *Нового цензурного устава,* который даже современники прозвали «чугунным». Цензорский надзор был распространен на всю печать, закрывались журналы, следовали аресты авторов. В 1837 г. была установлена параллельная цензура, т. е. повторная проверка уже прошедших первичную цензуру произведений.

Система образования также была поставлена под строгий контроль государства, а круг допущенных к нему резко сокращен. В 1827 г. были изданы указ и специальный циркуляр о запрещении принимать крепостных в гимназии и тем более в университеты.

Школьный устав 1828 г. разделил начальное и среднее образование на три категории:

– для низших сословий – одноклассные приходские училища (чтение, письмо, счет и Закон Божий);

– для средних сословий (мещан и купцов) – трехклассные училища (дополнительно – география, история, начала геометрии);

– для дворян и чиновников – семиклассные гимназии, подготавливающие к университету.

Университетский устав 1835 г. существенно ограничил автономию университетов: университетский совет мог избирать ректора, но утверждал его министр, уничтожался университетский суд, разрешавший ранее внутренние вопросы, был введен строгий полицейский надзор за студентами. Университеты попали в зависимость от попечителя учебного округа, в части округов управление ими передано генерал-губернатору.

Однако экономическое развитие требовало подготовки образованных кадров в различных областях хозяйственной деятельности. В связи с этим был учрежден ряд новых заведений профессионального образования: Технологический, Архитектурный институты, Училище гражданских инженеров, Земледельческий институт и т. д.

Идеи декабристов о государственном устройстве

Ни одно восстание, бунт, крестьянская война или дворцовый переворот не проходили в России до 1825 г. под лозунгом свержения самодержавия. В традиционно самодержавной стране первое выступление против самодержавной власти как таковой

возглавили люди, стоявшие близко к этой власти и властью этой не притесненные. Впоследствии их стали называть декабристами.
Основные источники движения декабристов:

1. Просветительство зародило в образованной части общества могучее стремление к «всеобщему благу». Невозможность реализовать это стремление породила бунтарей-одиночек, критикующих власть и несправедливости общественного порядка.

2. Российская действительность того времени давала достаточно примеров угнетенного состояния крепостных. «Рабство крестьян всегда сильно на меня действовало», – показывал на следствии П. И. Пестель.

3. Заграничный поход русской армии познакомил русских офицеров с тайными организациями Европы, где царил революционный дух и заговорщицкая тактика. Масонские ложи дали русским революционерам образец и структуру тайной организации с иерархией степеней и информированностью в зависимости от их степени.

4. Патриотический подъем в период Отечественной войны 1812 г. способствовал росту национального самосознания не только у образованной части, но и у других слоев общества.

5. Реформаторская деятельность правительства Александра I была основана на тех же идеях, которые высказывали и декабристы. Обещания конституции наподобие польской, попытки решения крестьянского вопроса, меры в области просвещения давали обществу надежду на улучшение общественного порядка. Когда эта надежда ослабла, революционные организации втайне от правительства, а правительство втайне от общества вырабатывали сходные проекты государственных преобразований.

К идеям декабристов вынуждено было прислушаться даже правительство. По указанию Николая I был составлен Свод показаний декабристов, который имел значение при разработке законов. Идеи декабристов о государственном устройстве были следующие.

В 1816–1818 в Петербурге была создана тайная организация «Союз спасения» (по уставу – «Общество истинных и верных сынов Отечества»). Ее участниками были: полковник Генерального штаба А. Н. Муравьев, гвардейские офицеры Н. М. Муравьев, братья М. И. и С. И. Муравьевы-Апостолы, С. П. Трубецкой, И. Д. Якушкин, П. И. Пестель, всего не более 30 человек.

Все члены Союза спасения подразделялись на три степени: «боляр», «мужей» и «братий», давали клятву на кресте и Евангелии не разглашать тайн общества. Во главе Союза стоял Совет боляр. Целями Союза были: введение конституции,

уничтожение крепостного права. Народ должен был получить все необходимое, но из рук дворян-революционеров.

В начальный период своей деятельности члены Союза были заняты подготовкой «просьбы» царю от всего дворянства об освобождении крестьян.

Позднее предполагалось «исторгнуть» конституцию у правительства в момент смены царей: не присягать новому царю, пока он не дарует конституции.

В 1818 г. возник план московского заговора с целью убийства царя, однако ввиду малочисленности сил план был отвергнут, организация распущена и принято решение о создании более широкой организации.

В 1818–1821 в Петербурге была создана тайная организация «Союз благоденствия». Ее участниками были более 200 человек, в том числе участники «Союза спасения». Устав «Зеленая книга» делил Союз на управы, руководство осуществляла Коренная управа из членов-учредителей. Из их числа избирался Совет Коренной управы в составе шести человек. Целями Союза были: формирование общественного мнения, благоприятного для проведения преобразований. В 1820 г. на петербургском совещании Коренной управы большинство ее членов высказалось за республику, достижение республиканской формы правления путем «военной революции», так как страшились пугачевщины и анархии.

Для этого они предполагали создание легальных и полулегальных благотворительных, литературных и просветительских обществ, внедрение на государственную службу своих людей, занятие ими важных постов в армии и гражданской службе. Революционный переворот должен был наступить приблизительно через 20 лет, но срок стал казаться очень долгим. В 1821 г. съезд управ из-за разногласий принял решение о роспуске Союза.

В 1821–1825 на Украине была создана тайная организация «Южное общество». Во главе организации встал П. И. Пестель, ее членами были: С. И. Муравьев-Апостол, М. П. Бестужев-Рюмин, из «Северного общества» – Н. М. Муравьев. Общество состояло из управ и возглавлялось Директорией (Коренной Думой). Ежегодно собирались съезды в Киеве. Программные цели были изложены в «Русской правде» Пестеля.

Единое государство – Пестель был противником федерации.

Установление республики. Высшая законодательная власть принадлежала Народному вечу (500 человек), избираемому на 5 лет. Исполнительная власть у Державной думы, избираемой Народным вечем на 5 лет. Высшая контрольная (блюстительная

власть) – у Верховного собора (120 человек). Местные органы власти избирались на 1 год.

Демократические свободы слова, печати, вероисповеданий, неприкосновенность личности.

Уничтожение крепостного права. Вся земля делилась на общественную и частную. Предполагалась и частичная конфискация помещичьей земли.

Установление равенства всех перед законом. Никаких имущественных цензов, единое сословие – гражданское. Гражданские права получали мужчины с 20 лет. Рекрутские наборы заменялись всеобщей воинской повинностью. «Русская правда» должна была служить наказом Временному революционному правительству с диктаторской властью на 10 лет. Все эти цели предполагалось достичь с помощью тактики «военной революции».

1821–1825 в Петербурге была создана тайная организация «Северное общество». Ее участниками были: Н. М. Муравьев, С. П. Трубецкой, Е. П. Оболенский, К. Ф. Рылеев, В. Ф. Раевский, М. Ф. Орлов, И. И. Пущин. Общество состояло из управ-отделений во главе с Думой, состоящей из трех человек. Программа общества была изложена в «Конституции» Никиты Муравьева.

Федеративное устройство из 14 держав и 2 областей со своими столицами и самостоятельным управлением. Столицей должен был стать Нижний Новгород, переименованный в Славянск.

Конституционная монархия. Высший законодательный орган федерации – двухпалатное Народное вече (верхняя – Верховная дума и нижняя – Палата представителей народных). Избирались сроком на 6 лет, $^1/_3$ депутатов переизбиралась 1 раз в 2 года. Законодательные органы держав – державные двухпалатные вече. Исполнительная высшая власть федерации – у императора, в державах – у державного правителя и совета, назначаемого на 3 года Державным вечем. Высшим судебным органом федерации становилось Верховное судилище, в державах – Державное судилище.

Избирательные права находились в зависимости от имущественного ценза.

Крепостное право отменялось.

Демократические свободы слова, печати, передвижений, вероисповеданий, неприкосновенность личности. Все эти цели предполагалось достичь также с помощью тактики «военной революции». Решить вопрос о форме государства после революции должно было Учредительное собрание.

Кодификация законов и реформирование судебной системы

Практически сразу же после вступления на престол по распоряжению Николая было сформировано II отделение Канцелярии для систематизации и публикации законов Российской империи. Руководителем кодификационных работ царь назначил М. М. Сперанского.

Сперанским был составлен план работ не только по кодификации прежнего законодательства, но и по частичному его улучшению и обновлению.

Обширная архивная работа была проделана Сперанским за 6 лет. Впервые все обилие законов, начиная с 1649 г., было собрано по архивам, переписано с учетом современных языковых норм, разбито по разделам и отраслям права. Результатом этой работы явилось издание 45 томов «Полного собрания законов Российской империи» и 15 томов «Свода законов Российской империи». По мысли Сперанского, «Собрание» и «Свод законов» должны были стать основой для создания нового Уложения. По ряду причин замысел Сперанского не был осуществлен, третьему этапу суждено было долго оставаться нереализованным.

Однако проделанный Сперанским грандиозный труд в дальнейшем послужил основой для последующих реформаторов.

В этот период определенной реформе подверглась и судебная система. Высшей судебной инстанцией России первой половины XIX в. являлся Сенат. В 1802 г. было учреждено Министерство юстиции, ведавшее личным составом судебных учреждений, организацией новых судебных органов, надзором за их деятельностью.

В первой половине XIX в. были упразднены следующие судебные органы, созданные Екатериной II: верхние земские суды (для дворян), верхние и нижние расправы (для государственных крестьян) и губернские магистраты (для мещан).

В губерниях действовали палаты уголовного и гражданского суда. Они рассматривали дела всех сословий. Палаты уголовного и гражданского суда являлись апелляционной инстанцией для дел, рассмотренных в уездных и городских судах, а также первой инстанцией по делам о должностных преступлениях, совершенных дворянами, о поджогах и др.

В каждой губернии существовали совестные суды для рассмотрения дел о преступлениях несовершеннолетних и умалишенных. В этих судах рассматривались и гражданские дела, в частности имущественные споры между родственниками. Совестные суды ставили своей целью привести стороны к

примирению. Сторона, недовольная решением совестного суда, могла обратиться в обычный суд.

Низшими судами в уездах были сословные, уездные суды (по делам дворян и государственных крестьян), а в городах – городовые магистраты и ратуши (по делам купцов и мещан).

Во всех крупных городах, а иногда и в каждой части города действовали торговые словесные суды. Они рассматривали споры между торговцами по поводу векселей, счетов и т. д. Апелляционной и ревизионной инстанцией для словесных судов являлись городовые магистраты.

В ряде крупных городов были созданы коммерческие суды, рассматривавшие вексельные и маклерские дела, а также дела о несостоятельности. Существовали также ведомственные суды: военные, морские, духовные, крестьянские, волостные, лесные, горные и др.

В России в первой половине XIX в. не было единой судебной системы, сохранялся принцип сословности, а судебные функции выполняли не только суды, но и местная администрация.

Управление присоединенными территориями

Присоединение многочисленных народов к России сопровождалось часто тем, что их территории сохраняли особый правовой режим, элементы государственности, свои этнические черты и местные традиции самоуправления. Однако правители России в управлении окраинными территориями опирались прежде всего на военно-административные меры.

Управление Царством Польским. По решению Венского конгресса 1815 г. большая часть герцогства Варшавского, получившая название Царства Польского, отошла к России.

Польша делилась на 8 воеводств, воеводства – на поветы, а поветы – на гмины. Во главе воеводств стояли воеводы, поветы управлялись поветовыми старостами, а гмины – войтами. Во всех органах местного управления главную роль играла шляхта. Законодательным органом Царства Польского являлся Сейм, состоящий из двух палат – Сената и Посольской избы. Члены Сената назначались царем, а члены Посольской избы избирались шляхтой и городскими общинами. Сейм избирался на 6 лет и должен был созываться один раз в 2 года.

Александр I предоставил Польше особый статус, она управлялась на основе конституции. По конституции император России являлся одновременно и наследственным королем Польши. Для управления Польшей царь назначал своего наместника.

При наместнике Царства Польского состоял Государственный совет, обладающий административными функциями. Наместнику также подчинялись министерства (военное, внутренних дел, юстиции, финансов, просвещения, духовных дел). Царству Польскому предоставлялось право иметь свою армию.

После подавления польского восстания 1830–1831 гг. была проведена реформа управления Польшей. Упразднялись Сейм и Государственный совет, министерства были заменены комиссиями, польская армия была также упразднена. На территории Польши размещались русские войска, находящиеся в подчинении наместника. Несколько позже воеводства были переименованы в губернии, а поветы – в уезды.

Управление Финляндией. Великое княжество Финляндское было присоединено к России в 1809 г. после войны со Швецией. Царское правительство предоставило Финляндии особый правовой статус, утвердив прежнюю финляндскую конституцию. Русский император являлся одновременно великим князем Финляндским. Он стоял во главе исполнительной и судебной власти, обладая правом утверждения законов.

Законодательным органом Великого княжества являлся Сейм. Для управления Финляндией Сейм в 1809 г. избрал Правительственный совет Великого княжества Финляндского в составе 12 членов. Однако фактически управление Финляндией находилось в руках генерал-губернатора, назначаемого царем.

В 1816 г. Правительственный совет был переименован в Императорский Финляндский сенат, ведавший административными и судебными делами. Финляндия была разделена на 8 губерний, во главе которых стояли губернаторы, подчинявшиеся генерал-губернатору. Значительную роль в местном управлении играло шведское дворянство, имевшее свое корпоративное устройство.

Со временем царское правительство стало несколько ограничивать права Финляндии. Все большее значение приобретал статс-секретарь по финляндским делам, находившийся при царе.

Управление Бессарабией. В первые годы после присоединения (1812–1828) в Бессарабии сохранялось прежнее административное устройство. Новый закон 1828 г. (Учреждение для управления Бессарабской областью) отменил наместничество, и в Бессарабии была введена общерусская административная система.

Для ее управления в 1813 г. были опубликованы Правила временного правления Бессарабией, согласно которым всеми делами внутреннего управления краем ведал гражданский

губернатор. В 1816 г. была введена должность полномочного наместника.

Управление Грузией. Фактически присоединение Грузии к России состоялось лишь после победы России над Турцией и Ираном в 10-20-е гг. XIX в.

Восточная Грузия была разделена на 5 уездов, в каждом из которых создана управа земской полиции во главе с капитан-исправником из числа русских чиновников и двух заседателей из грузинских дворян. Городами управляли военные коменданты, которые были русскими офицерами. Их помощниками являлись полицмейстеры – представители грузинского дворянства. В 1846 г. Грузия была административно разделена на две губернии (Тифлисскую и Кутаисскую), а губернии – на уезды.

В целом управление Грузией было вверено командиру отдельного Кавказского корпуса, который одновременно был главнокомандующим Грузии. Непосредственное управление Грузии было сосредоточено в Верховном грузинском правлении во главе с царским генералом. Правление делилось на четыре экспедиции (административных дел, казны и экономических дел, уголовную, гражданскую), которые возглавляли русские чиновники.

Управление Северным Азербайджаном и Арменией. В начале XIX в. к России присоединен Северный Азербайджан. Вся его территория была поделена на несколько провинций. Управление провинцией осуществлялось комендантом, назначаемым из числа русских офицеров. Провинции, в свою очередь, делились на магалы, которые управлялись магальными наибами из местных феодалов.

В 1828 г. к России были присоединены Эриванское и Нахичеванское ханства, из которых затем была образована Армянская область. Для управления ею создано областное управление во главе с областным начальником. Область была поделена на округа, возглавляемые окружными начальниками, а округа – на магалы, во главе которых стоял наиб из местных дворян.

Позднее для управления всем Закавказьем царское правительство назначило наместника. Он обладал широкими властными полномочиями в административной, судебной и военной сфере.

* * *

Российская система государственного управления при

Александре I становится более четкой и разветвленной, создается система органов вертикального отраслевого управления (министерства заменяют коллегии), усиливаются элементы законности.

В России создается новый высший совещательный орган – Государственный совет, которому была передана значительная часть функций Сената. Однако большинство планов преобразований выполнено не было, а проведенные реформы не имели принципиального характера.

Император Николай I, вступив на трон, вынужден был для стабилизации положения в стране усилить карательные функции власти. Россия была разделена на жандармские округа, при Императорской канцелярии учреждено III отделение, усилен полицейский надзор за печатью, ужесточена сословность образования. Николай I с наибольшей последовательностью оставался верным самодержавию, хотя и допускал либерализм в тех случаях, когда это не подрывало власть. При нем была осуществлена реформа государственных крестьян, посессионные рабочие отпущены на волю, купечеству и духовенству предоставлены привилегии, ограничено дробление помещичьих имений.

Он много и долго работал над вопросом отмены крепостного права, но провести ее не решился. Однако вся его деятельность способствовала подготовке и проведению дальнейших преобразований в России.

Вопросы для повторения

1. В чем заключался план реформ М. М. Сперанского?
2. Назовите функции центральных высших учреждений Российской империи в первой половине XIX в. Почему они часто дублировались?
3. Какую роль в государственном управлении играла Императорская канцелярия? Назовите ее важнейшие отделения.
4. Что такое система ведомственного управления? Назовите наиболее важные ведомства в России в первой половине XIX в.
5. Расскажите о системе управления Российским государством при Николае I.

Глава VIII
Российское государственное управление во второй половине XIX в.

1. Александр II. Реформы и особенности государственного управления

Российская империя занимала огромное пространство: от Балтики до Тихого океана, от Северного Ледовитого до Черного моря. Территория империи включала Финляндию и Польшу, в вассальной зависимости от России находились Бухарское и Хивинское ханства, под протекторатом России был также Тувинский край. В 60-70-х гг. XIX в. Средняя Азия была присоединена к России, на ее территории образовалось Туркестанское генерал-губернаторство.

Управление этой огромной территорией, разделенной на губернии, было сосредоточено в руках генерал-губернаторов – наместников императора, назначавшихся монархом из центра. Формально генерал-губернаторы подчинялись Министерству внутренних дел.

С 1850 по 1900 г. население страны почти удвоилось (с 75 млн человек до 130 млн). При этом доля городского населения постоянно увеличивалась, а сельского – уменьшалась. Города из административных и торговых центров постепенно превращаются в центры промышленности. Среди городского населения в пореформенный период образуется самый молодой социальный слой – рабочие. Однако их социальный статус еще не был определен государством: по паспортам они продолжали числиться крестьянами и мещанами. В сельском хозяйстве было занято 70,8 % населения, в промышленности – 20,3, в торговле – 6,2, на транспорте – 2,7 %.

Первым сословием в государстве продолжало оставаться дворянство. Но экономическое положение этого класса после 1861 г. сильно пошатнулось: лишившись крестьянских рук, помещики с трудом приспосабливались к новым условиям. Часть из них смогла воспользоваться полученными по выкупной операции средствами для организации передового хозяйства в имениях, остальные постепенно разорялись. Площадь дворянского землевладения постоянно сокращалась. К концу века $^1/_3$ крупных землевладельцев была недворянского происхождения.

Изменения в социальной структуре общества были связаны с появлением новых классов: *буржуазии и пролетариата.* Промышленная буржуазия вырастала из дореформенной торговой буржуазии – из купцов, а также зажиточных крестьян, дворян, иностранцев. Однако русская буржуазия отличалась от западной

более тесным союзом с государством и незначительным политическим влиянием. Вместо борьбы за политическое влияние и привилегии для своего класса купцы и фабриканты предпочитали приобретать дворянский титул, избавлявший от повинностей в пользу государства и предоставлявший в том числе и политические привилегии.

Особенности имел и российский пролетариат. Он был сильно связан с деревней. Часть фабрик размещалась в селах, рабочие имели приусадебные хозяйства и занимались сельскохозяйственным трудом. Одной из особенностей российского пролетариата была его сильная концентрация в центральном промышленном районе. Эта повышенная по сравнению с западными странами концентрация пролетариата на предприятиях часто служила способом компенсировать отсталость техники, для обслуживания которой требовалось большее число рабочих.

В сельском хозяйстве продолжался процесс расслоения крестьянства: зажиточные крестьяне и помещики, использовавшие наемный труд, представляли собой сельскую буржуазию. Сельский пролетариат формировался из безземельных или малоземельных батраков, работавших по найму. Существовал слой середняков, не использовавших наемный труд. Однако социальная дифференциация в деревне во многом сдерживалась крестьянской общиной, являвшейся основной организацией в деревне.

Прослойка интеллигенции была чрезвычайно малочисленной – 0,36 % от всего населения, но влиятельной.

Крымская война (1853–1856) существенно ухудшила экономическое положение России. Рекрутские наборы в годы войны, реквизиция скота, фуража и продовольствия, рост денежных и натуральных повинностей, вызванных войной, разоряли население. Война нанесла заметный ущерб промышленности и торговле. Резко сократились экспорт и импорт товаров. Уровень жизни народа стремительно падал, в стране нарастало антикрепостническое движение крестьянства. В 1854–1855 гг. происходили массовые побеги крестьян от помещиков. Поводом явились царские указы о наборе в морское (1854) и сухопутное (1855) ополчения. Вскоре после окончания войны, весной-летом 1856 г., крестьяне ряда южных губерний России устремились в Крым «за волей». Эти массовые акции крестьян произвели сильное впечатление на правящие круги России. Наиболее дальновидным из них стала очевидной целесообразность отмены крепостного права.

19 февраля 1855 г. императором стал *Александр II* (1855–

1881), которому предстояло войти в историю под именем царя-освободителя. Современники, близко его знавшие, отмечали, что Александр II не унаследовал от своего отца железной воли. И в начале своего правления он держался консервативных взглядов. В то же время молодой император был достаточно прагматичен: он не желал идти наперекор жизни во имя отвлеченных принципов, умел понять необходимость компромисса и уступок. Наставник Александра II – поэт В. А. Жуковский – сумел воспитать в своем ученике определенные гуманные наклонности.

Гражданские дела вначале не занимали основного места в государственной деятельности наследника престола. Его внимание и интерес были сосредоточены на армии. Николай I не раз объявлял сыну в рескриптах свою «душевную благодарность» за службу в армии. В 1839 г. Александр Николаевич назначается присутствующим в Государственный совет, в следующем году – в Комитет министров, а в 1841–1842 гг. – членом этих высших государственных органов. В 1842 г. на Александра Николаевича впервые возложили решение всех государственных дел по Комитету министров, Государственному совету, министерствам.

Государственные заботы в деятельности Александра II были подчинены всепоглощающей цели – восстановить престиж и величие России после бесславного поражения в Крымской войне. Насущные потребности внутренней и внешней политики пришли в столкновение с основами николаевской системы.

Столкновение старых традиций и новых требований ставило Россию перед неизбежностью радикальных решений. В силу особенностей государственного устройства и жизненного уклада России движение вперед было возможно лишь при содействии монарха. Александр II мог выбирать только между вариантами реформирования строя, но не между старой, николаевской, системой и новым порядком. Реформы и составили главное дело царствования Александра II.

Александр II встал на путь освободительных реформ не в силу своих убеждений, а как военный человек, осознавший «уроки» Крымской войны, как император и самодержец, для которого превыше всего были престиж и величие державы. Об этом говорили позднее и другие видные государственные деятели. Так, С. Ю. Витте в своих воспоминаниях отмечал, что «Крымская война открыла глаза наиболее зрячим; они осознали, что Россия не может быть сильна при режиме, покоящемся на рабстве». Объявляя об условиях заключенного мира, Александр II отмечал в манифесте внутриполитические задачи, стоящие перед Россией: «… да утверждается и совершенствуется ее внутреннее благоустройство: правда и милость да царствует в судах ее: да

развивается повсюду и с новой силой стремление к просвещению и всякой полезной деятельности, и каждый под сенью законов, всем равно справедливых, всем равно покровительствующих, да наслаждается в мире плодами трудов невинных».

Этот внутриполитический курс постепенно претворялся в жизнь.

3 декабря 1855 г. был закрыт Высший цензурный комитет. Александр II отказался от своей прежней позиции насаждения «цензурного террора». В этот период А. И. Герцен основал Вольную типографию в Лондоне (1853), журналы «Полярная звезда» (1855), «Голоса России» (1856), «Колокол» (1857). И в самой России возникали новые издания: «Русский вестник», «Русская беседа», «Сельское благоустройство» и др.

Вскоре были ликвидированы ограничения, введенные в университетах после 1848 г., разрешена свободная выдача заграничных паспортов, облегчено создание акционерных обществ и компаний и т. д. К коронации в августе 1856 г. была объявлена амнистия всем политическим заключенным – декабристам, петрашевцам, участникам польского восстания 1830–1831 гг.; 9 тыс. человек освободились от полицейского надзора.

С ведома Александра II министр внутренних дел С. С. Ланской вел переговоры с предводителями дворянства некоторых губерний о развитии инициативы в высшем сословии в деле освобождения крестьян. Однако дворянство не спешило с решением этого вопроса. Осторожен был в своих действиях и Александр II. В ожидании «инициативы» дворянства он не предпринимал никаких решительных шагов, хотя конкретные вопросы отмены крепостного права ему были известны, например, проект освобождения крестьян в имении его тетки, великой княгини Елены Павловны в селе Карловка Полтавской губернии, являвшийся как бы моделью предстоящей реформы.

В записке Елены Павловны об отмене крепостного права либеральная бюрократия в содружестве с либеральными общественными деятелями в лице А. А. Абазы и других предлагала вариант освобождения крестьян с землей за выкуп, превращение крестьян в мелких земельных собственников при сохранении крупного помещичьего землевладения.

Александр II поначалу попытался действовать методами своего отца. В начале 1857 г. для подготовки реформы был учрежден Секретный комитет. Однако комитет, составленный из николаевских сановников, работал вяло, никакого энтузиазма не проявляло и дворянство. Ряд влиятельных лиц, близких к царю – брат Александра II великий князь Константин, бывший министр

государственных имуществ граф П. Д. Киселев, – сумели убедить императора, что медлить с реформами нельзя.

В конце 1857 г. под давлением генерал-губернатора В. И. Назимова дворянство Виленской губернии ходатайствовало о безземельном освобождении своих крестьян. Правительство воспользовалось удобным случаем: Александр II предписал дворянам Виленской губернии создать губернский комитет для выработки проекта крестьянской реформы. Рескрипт (предписание) царя был опубликован. Правительство ознакомило общество со своими намерениями, правительственный комитет по крестьянскому делу утратил свой тайный характер и из Секретного был переименован в Главный комитет.

После публикации рескрипта дворянство всех областей империи вынуждено было ходатайствовать об учреждении у себя губернских комитетов. В них сложилось две группировки. Большинство помещиков предлагало освободить крестьян без земли или с маленьким наделом. Эта точка зрения была особенно популярна в черноземных губерниях, где земля имела большую ценность. Либеральное меньшинство предлагало освободить крестьян с землей за выкуп. Такое решение устраивало помещиков нечерноземной полосы, где земля представляла меньшую ценность.

Поначалу Александр II разделял точку зрения большинства помещиков, однако затем пришел к выводу о необходимости освободить крестьян с землей. В советской историографии такое решение часто связывалось с усилением крестьянского движения. Царь и его приближенные действительно боялись повторения пугачевщины, однако не меньшую роль сыграл иной фактор – наличие в правительстве влиятельной группировки, получившей название либеральной бюрократии.

Покровителем либеральных бюрократов был брат царя великий князь Константин Николаевич, а влиятельным их представителем – чиновник министерства внутренних дел Н. А. Милютин. К числу либеральных бюрократов принадлежали также секретарь Константина Николаевича – А. В. Головин (впоследствии министр народного просвещения), брат Н. А. Милютина – Д. А. Милютин, ставший затем военным министром, близкий к царю генерал Я. И. Ростовцев.

В начале 1859 г. для обработки проектов дворянских комитетов были созданы редакционные комиссии во главе с Я. И. Ростовцевым. Фактически комиссии стали играть главную роль в подготовке проекта крестьянской реформы. Выработанный в комиссии проект подвергся обсуждению депутатов, присланных дворянскими комитетами, а затем передан в высшие

государственные органы. Опираясь на поддержку царя, либералы смогли отстоять основы своего проекта, в то же время их противникам удалось внести немало изменений.

Крестьянская реформа

19 февраля 1861 г. Александр II подписал Манифест и Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. Крестьяне получили личную свободу и большинство общегражданских прав. Учреждалось крестьянское самоуправление, которому передавались сбор податей и ряд судебных полномочий. В то же время крестьяне по-прежнему платили подушную подать, несли рекрутскую повинность, подвергались телесным наказаниям. Сохранялись община и общинное землевладение.

Принятие 19 февраля 1861 г. «Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» касалось двух важнейших сторон крестьянского быта: личной зависимости крестьян от помещиков и поземельных отношений.

При личном освобождении крестьяне обязательно наделялись землей. Обязательность эта была взаимной; помещик был обязан предоставить крестьянам надел, но и крестьяне были обязаны этот надел получить. В законе прямо говорилось, что надел предоставляется крестьянам не только «для обеспечения их быта», но и «для выполнения их обязанностей перед правительством и помещиком».

Лишь по истечении 9 лет крестьяне имели право отказаться от надела, а следовательно, и освободиться от связанных с ним повинностей. Но осуществление этого права было обставлено такими условиями, что воспользоваться им крестьяне могли лишь в редких случаях.

Авторы крестьянской реформы считали, что устойчивое аграрное развитие России обеспечит существование двух типов хозяйств – крупного помещичьего и мелкого крестьянского. Поэтому крестьянам предоставлялись наделы полевой земли, однако они в среднем на 20 % были меньше тех участков, которыми крестьяне пользовались при крепостном праве. Малоземелье крестьян сильно осложнило пореформенное аграрное развитие.

Часть плодородных земель у крестьян отбиралась, чтобы заставить брать ее в аренду. В нечерноземных районах надел увеличивался для получения большого выкупа. Крестьянам давали участки в разных местах.

За землю требовалось внести выкуп. Крестьяне платили 20 %

стоимости, а государство – 80 %, давая ссуду на выплату в течение 49 лет по 6 % годовых с количества ссуды. К 1910 г. оказалось, что крестьяне уплатили 1,5 млрд рублей при стоимости земли в 550 млн рублей. Крестьяне попадали в экономическую зависимость от государства и помещиков.

Крестьяне, не имевшие возможности внести 20 % стоимости земли, на 20 лет (до 1881 г.) оставались «временно обязанными» и продолжали трудиться на барщине. После этого срока положение «временнообязанных» отменялось, но за надел требовалось уплатить выкуп. Но так как для перехода на выкуп не было установлено никакого срока, эта «временность» из срочной, как предполагалось ранее, превращалась в бессрочную. Размеры и формы повинностей, если не состоится добровольное соглашение между помещиком и крестьянами, определялись местными Положениями.

На основании Общего положения крестьяне немедленно получали ряд гражданских прав: могли заключать разного рода сделки, предъявлять иски, заниматься торговлей и промыслом, владеть движимым и недвижимым имуществом, вступать в брак без согласия помещика и т. д.

Из бесправных рабов, представлявших собственность своего господина, крестьяне превращались в личностей, обладавших по закону известными правами. С помещика была снята ответственность за уплату крестьянами податей и отбывание ими рекрутской повинности.

На государственных крестьян основания Положения 19 февраля были распространены указами от 18 января и 24 ноября 1866 г. Государственные крестьяне, как и удельные, полностью сохраняли свои прежние наделы, значительно превышавшие по размерам наделы помещичьих крестьян.

Но выкуп для них не был обязательным, а представлялся на усмотрение сельских обществ и отдельных домохозяев; до выкупа они продолжали платить оброчную подать.

Особым указом от 16 мая 1867 г. было определено поземельное устройство государственных крестьян в западных губерниях (в Литве, Белоруссии и Правобережной Украине). В этих губерниях оброчная подать была заменена выкупными платежами, и крестьяне сразу переходили в разряд собственников. Но резкое уменьшение наделов крестьян и высокие платежи за эти наделы создали почву для развития кабальной зависимости крестьян от помещиков, носившей, по существу, крепостнический характер.

Реформы 60-х гг. XIX в. должны были приспособить

старый, крепостнический аппарат к новым, буржуазным отношениям. Крепостническое государство делало первые шаги по пути к буржуазной монархии.

Однако Александр II был убежден, что самодержавная монархия – это лучшая и наиболее органичная для русского народа форма правления. Неограниченность самодержавной власти Александра II в полной мере проявляется в годы подготовки и проведения реформ. Своей волей он вынуждал к принятию угодных ему решений Государственный совет и Главный комитет, подавляя оппозицию крепостников. На недовольство крестьян экономическими условиями реформы (уменьшение наделов, высокие повинности и выкупные платежи за них) он отвечал: «Никакой другой воли не будет, как та, которую я вам дал».

Реформа государственного управления

В соответствии с Основными законами Российской империи император оставался неограниченным монархом. Первая статья Основных законов утверждала: «Император всероссийский есть монарх самодержавный и не ограниченный. Повиноваться верховной власти его не токмо за страх, но и за совесть сам бог повелевает».

В ноябре 1861 г. для рассмотрения вопросов, касающихся намечаемых реформ государственного управления, был учрежден новый правительственный совещательный орган – *Совет министров.* В начале своей деятельности он рассматривал государственные дела, материалы и отчеты о работе министерств и ведомств. Председателем Совета министров был император, ему принадлежало право внесения на рассмотрение любых вопросов. Созывался совет также по его распоряжению. Членами Совета министров являлись председатель Комитета министров, председатель Государственного совета, министры, руководители главных управлений. В начале 80-х гг. XIX в. Совет министров фактически прекратил работу.

Высшим законосовещательным органом был *Государственный совет,* который в 60-70-х гг. провел большую работу по рассмотрению проектов законов и подготовке их для утверждения императором. Однако его значение в последующие годы ослабло. Функции Государственного совета оставались прежними, но при нем были учреждены различные комитеты (Западный, Кавказский, по делам об устройстве сельского населения) и комиссии (по охране государственного порядка, Особое

совещание для охраны спокойствия). В 80-х гг. Государственный совет был подменен Комитетом министров.

Отмена крепостного права ускорила экономическое развитие России. Это обусловило значительное усиление роли министерств, ответственных за руководство отраслями производства. Для России с ее обширной территорией особенно велико было значение железных дорог. Поэтому в 1865 г. Главное управление путей сообщения и публичных зданий было преобразовано в *Министерство путей сообщения.*

Для укрепления финансовой системы страны, осуществления выкупных операций в составе Министерства финансов было создано *Главное выкупное учреждение,* на которое возлагался контроль за своевременной выплатой крестьянами кредитов. В составе Министерства финансов был также образован *Департамент торговли и мануфактуры,* руководивший государственными и принадлежащими царю предприятиями и оказывающий финансовую помощь частным предприятиям. Были упразднены старые казенные кредитные учреждения, и вместо них в 1860 г. создан *Государственный банк.* В 1864 г. возник первый акционерный Санкт-Петербургский частный коммерческий банк, в последующие годы число частных банков возросло.

В условиях обострения внутриполитической ситуации, активизации народнического движения в феврале 1880 г. правительство пошло на учреждение *Верховной распорядительной комиссии* во главе с генералом *М. Т. Лорис-Меликовым* (1825–1888), на которую возлагалась обязанность восстановления общественного спокойствия. III отделение Императорской канцелярии было ликвидировано, а его функции переданы Департаменту полиции Министерства внутренних дел, в состав которого входило семь делопроизводств. Важнейшим из них было *Третье делопроизводство,* занимавшееся политическим сыском и охраной царя. В системе МВД также были созданы *Главное управление по делам печати* и *Главное тюремное управление.*

Земская (1864) и городская (1870) реформы

После освобождения крестьян в России образовывался новый слой граждан, для которых необходимо было создать новую социальную нишу, упорядочить их новое положение, организовать управление ими, так как раньше крепостные крестьяне находились под властью помещика. Для этих целей учреждались все сословные органы местного самоуправления – *земства.*

В основу избирательной системы земств были положены имущественный ценз и куриальный принцип.

– Первая курия – *землевладельческая* – составлялась из землевладельцев уезда, владевших 200–800 десятинами земли или собственностью в 15 тыс. рублей.

– Вторая – *городская* – составлялась из горожан с оборотом в 6 тыс. рублей.

– Третья – *сельских крестьянских обществ* – избиралась многоступенчато.

На *сельских сходах* избирались выборщики на *волостной сход,* на нем – выборщики в курию на *уездный съезд.* Уездный съезд из трех курий избирал гласных в *уездное земское собрание,* которое избирало гласных в *губернское земское собрание.*

Земские органы делились на распорядительные – *собрания гласных* и исполнительные – *земские управы.*

Компетенция земских органов включала вопросы местного хозяйства, утверждение смет, распределение земских налогов и государственных податей, устройство учебных и благотворительных заведений.

Из общих губернских повинностей в ведении земских учреждений находились:

1) устройство и содержание дорог, мостов, перевозов и верстовых столбов;

2) наем домов для рекрутских присутствий, становых приставов и судебных следователей;

3) содержание подвод при полицейских управлениях и становых квартирах;

4) содержание посредников по специальному межеванию и канцелярий посреднических комиссий;

5) содержание местных (по крестьянским делам) учреждений;

6) содержание статистических комитетов.

Губернские и уездные земские управы были исполнительными органами земских учреждений в период между съездами.

Кроме непосредственного исполнения распоряжений земских собраний в обязанности управ входило:

– составление смет, раскладок и отчетов;

– подготовка нужных собранию сведений и заключений;

– надзор за поступлением земских доходов и расходование земских сумм;

– представление в суде интересов земства по имущественным делам;

– распоряжение о своевременном созыве и открытии земских собраний.

Закон обязывал земские учреждения заниматься местными делами строго в пределах территории губернии или уезда. Для заведования принадлежащим земству недвижимым имуществом, заведениями, учреждениями избирались уполномоченные.

На ежегодных сессиях управы отчитывались перед собранием: о хозяйственных операциях, производившихся в течение года на суммы земства; состоянии имущества земства; состоянии находящихся в их ведении заведений; размере и распределении отправленных в течение года натуральных повинностей. Для проверки земской отчетности из гласных формировались ревизионные комиссии. Заключения их о деятельности управ поступали на утверждение земских собраний.

Должностные лица земских управ (председатель и члены управы) не пользовались правами государственных служащих. Содержание им выплачивалось по усмотрению собраний из земских средств.

«Городовое положение» 1870 г. вводило в городах бессословные органы – *городские думы,* также формировавшиеся на основе имущественного ценза. В зависимости от размеров уплачиваемого налога городские избиратели делились на три курии. Каждая курия избирала равное число гласных в городскую думу. Городские органы также подразделялись на распорядительные – *городская дума* – и исполнительные – *городская управа под председательством городского головы* – органы. Компетенция думы ограничивалась хозяйственными вопросами городского строительства и торговли, промышленности, здравоохранения и образования.

Судебная реформа 1864 г.

Согласно судебной реформе старый сословный суд заменялся бессословным. Вводились новые принципы судопроизводства:

– гласность;

– открытость, публичность;

– состязательность процесса (в процессе участвовали обвинитель и защитник);

– независимость судей от администрации (они утверждались царем и могли быть уволены только по собственному желанию или по суду).

Вводился суд присяжных. Была упрощена и структура судов. Они делились *на мировые, общие и военные.*

Мировой суд решал незначительные уголовные и гражданские дела, ущерб по которым не превышал 500 руб. Мировой суд осуществлялся единолично *мировым судьей.* Судьи избирались

уездными земскими собраниями с учетом имущественного и образовательного цензов (владение капиталом свыше 15 тыс. руб., или недвижимостью на такую же сумму, или 400 десятинами земли и, как минимум, среднее образование). Решение мирового суда можно было обжаловать во второй инстанции – *съезде мировых судей* данного округа.

Общий суд состоял из трех инстанций. Низшей инстанцией были *окружные суды,* существовавшие в губерниях. Гражданские дела решались без присяжных заседателей, уголовные – с присяжными из гражданского населения. Присяжные выносили вердикт о виновности подсудимого, судья определял меру наказания. Апелляции по приговору суда присяжных не принимались. Во второй инстанции – *судебных палатах* – рассматривались более важные дела (например, о государственных преступлениях, политические дела). При рассмотрении дел в судебных коллегиях участвовали сословные представители. Высшая инстанция – *Сенат* – рассматривал дела в надзорном порядке, имел право трактовать законы и отправлять дела в нижестоящие суды для повторного рассмотрения.

Прокуратура стала *органом судебного надзора,* тогда как до реформы она осуществляла общий надзор за законностью. Учреждались должности *судебных следователей.* Учреждалась *адвокатура – присяжные и частные поверенные.*

Военно-судебная реформа установила три инстанции военных судов *(полковой, военно-окружной и главный военный суд)* с принципами гласности, состязательности, отказа от телесных наказаний. Определялся порядок действия судов в мирное и военное время.

Реформа армии и военного управления

Поражение в Крымской войне поставило задачу ускоренного реформирования всей военной системы. Необходимость создания сильного военного потенциала диктовалась еще и тем, что во второй половине XIX в. в Европе складываются устойчивые военные коалиции и начинается борьба держав за раздел сфер влияния.

Была введена всеобщая воинская повинность. Все мужское население с 21 года обязано было служить;

– вводились льготы, освобождавшие от службы некоторые категории граждан: например, единственного сына у родителей, кормильца семьи, представителей малочисленных народов;

– вводились льготы, сокращавшие срок службы для людей с образованием: для окончивших начальную школу – 3 года,

гимназию – до полугода, для имевших высшее образование – 6 месяцев. Был сокращен срок службы: для армии в целом 6 лет срочной службы и 9 лет запаса, для флота – соответственно 7 и 3 года;

– сократилась численность армии без снижения ее военного потенциала;

– создавались новые рода войск – железнодорожные войска;

– началось строительство железных и шоссейных дорог стратегического назначения, идущих к западной границе России;

– производилось перевооружение армии, Россия и Германия стали монополистами в производстве стальных орудий;

– была проведена коренная реконструкция на военных заводах, обновлено их оборудование;

– проводилась реформа военно-учебных заведений с целью лучшей подготовки офицерского состава. Доступ в армию открылся всем сословиям. Была создана сеть военных и юнкерских двухлетних училищ, куда принимались лица со средним образованием.

Производство в офицеры теперь предполагало обязательное окончание этих заведений.

Реформа образования

Развитие отечественной промышленности требовало квалифицированных кадров, а их нехватка сказывалась не только в армии и государственном аппарате, но и в обществе в целом. Низкий образовательный уровень тормозил не только экономическое, но и политическое развитие страны, делая новые политические институты доступными только узкому кругу образованных людей.

Реформа системы образования существенно расширила сеть учебных заведений и количество обучавшихся в них.

Реформа установила в образовании три ступени. Первой ступенью стали *начальные школы* различных типов: *государственные, земские, церковно-приходские и воскресные* со сроком обучения 3 года. Там обучали чтению, письму, арифметике, Закону Божьему. Второй ступенью были *гимназии* – *классические* (с упором на гуманитарные науки и иностранные языки) и реальные (естественные науки и начальная техническая ориентация).

Высшей ступенью в системе образования оставались университеты, право поступления в которые давало только окончание гимназии. По *новому Университетскому уставу* 1863 г. им была возвращена прежняя автономия: совет университета

имел право:

– избирать ректора;
– назначать преподавателей;
– утверждать смету расходов;
– присуждать ученые степени;
– назначать стипендии студентам.

Число обучавшихся студентов было увеличено.

Финансовые реформы

При проведении реформ правительство неизбежно сталкивалось с финансовыми проблемами. Дефицит бюджета покрывался за счет иностранных и внутренних займов. В середине XIX в. впервые начал публиковаться государственный бюджет, была введена единая государственная касса, единственным распорядителем которой стало

Министерство финансов. Вводился независимый от администрации государственный контроль (в губерниях – контрольные палаты) с целью пресечь казнокрадство. Создавался Государственный банк взамен убыточных Заемного и Коммерческого банков. Отменялась откупная система, была разрешена свободная продажа вина, табака и других товаров, на них вводились акцизные сборы.

В налоговой политике обсуждался вопрос всесословного подоходного налогообложения, однако по ряду причин эта мера не была осуществлена.

Органы управления крестьянами

Для управления отпущенными на волю крестьянами Положения 19 февраля 1861 г. поставили крестьянский мир (общину) в зависимость от руководивших правительственных органов. Крестьяне были объединены в сельские общества, в состав которых вошли лица, жившие на земле помещика. Сельские общества были объединены в волости, включавшие сельские общества с населением от 300 человек до 2 тыс.

Сельское общество выбирало *сельский сход* и *сельского старосту*. Староста созывал сход для решения хозяйственных, бытовых и организационных вопросов, следил за выполнением повинностей, имел право за проступки подвергать крестьян штрафу до 1 рубля, принудительным работам и аресту до двух дней.

Волостное управление включало *волостной сход, волостного старшину, волостное правление* и крестьянский *волостной суд.*

Волостной сход включал выборных от каждых десяти дворов, решал хозяйственные и общественные вопросы, например, вопросы рекрутской повинности, создания волостных училищ, волостных запасных магазинов и др.

Волостной старшина, избиравшийся на волостном сходе, исполнял волостные приговоры, заведовал волостным хозяйством, руководил деятельностью сельских старост и занимался административно-полицейскими вопросами.

Волостной сход избирал волостной суд, который рассматривал имущественные споры между крестьянами, незначительные проступки, совершенные ими.

Контроль за деятельностью сельского и волостного управлений осуществлял *мировой посредник,* избиравшийся из местных потомственных дворян и утверждавшийся по представлению губернатора правительством. Мировой посредник, с одной стороны, являлся представителем центральной власти, а с другой – был связан с местным дворянством. В компетенции мирового посредника находились следующие вопросы: содействие соглашению крестьян с помещиками и составлению уставных грамот; утверждение выборных должностных лиц крестьянского управления; рассмотрение жалоб на органы крестьянского управления и т. д. Все распоряжения мирового посредника должны были неукоснительно выполняться должностными лицами крестьянского управления.

Итоги реформ

Реформы середины XIX в. были крупнейшим шагом в развитии страны и на полвека вперед заложили основные тенденции экономической и политической эволюции.

Реформы 60-70-х гг. XIX в. мало затронули высшие органы государственной власти. Прежде всего они были направлены на преобразование системы местного управления. Император Александр II исходил из того, что монархия – лучшая и наиболее приемлемая для России форма правления. Но политический кризис конца 70-х – начала 80-х гг. XIX в., вызванный недовольством значительной части общества результатами проведенных реформ, подвел Александра II к выводу о необходимости завершения реформ созданием представительного высшего органа страны и преобразованием системы центрального управления. Однако 1 марта 1881 г. царь-освободитель был убит членами «Народной воли», поставившей целью изменение

социально-политического строя в России путем цареубийства.

2. Государственное управление Россией в период царствования Александра III

Принцип самодержавия, оставаясь незыблемым, претворялся при каждом царе по-разному: то жестоко и круто, то смягчаясь уступками и «послаблениями». И в мартовские дни 1881 г. русское общество жадно обсуждало все, что было известно о человеке, вставшем на самую вершину общественной пирамиды. Сведения были противоречивы. Одни уверяли в либеральных симпатиях нового царя, не подтверждая, впрочем, это достаточно убедительными фактами. Другие считали его консерватором.

Александр III (1881–1894) родился в 1845 г. Он не был предназначен на царствование. Его как второго сына императора готовили к военной карьере. В 1865 г. умер его старший брат, и Александр стал наследником престола. Лишь с этого времени Александр Александрович, которому уже минуло 20 лет, стал получать соответствующее его новой роли образование. Учителей подбирал руководивший образованием наследника граф С. Г. Строганов, человек весьма консервативных взглядов. Среди преподавателей были: профессора Московского и Петербургского университетов К. П. Победоносцев, С. М. Соловьев, Ф. И. Буслаев, Я. К. Грот; военное дело наследнику преподавал генерал М. И. Драгомиров.

Упорный и настойчивый, не лишенный практической сметки Александр III был наделен весьма прямолинейным умом. Идеалом царя были патриархальное, отеческое правление, разделение общества на устойчивые сословия, национально-самобытное развитие.

В этом он руководствовался как советами своего ближайшего окружения, так и наставлениями отца, Александра II, который в завещании писал о том, чтобы Александр III не увлекался модными теориями и помнил, что могущество России основано на единстве государства, а потому все, что может «клониться к потрясению его единства, для него пагубно и не должно быть допускаемо».

И Александр III, являясь русским человеком по своим чувствам и мыслям, находясь в определенных социальных условиях, предшествующих его царствованию, считал, что сильная государственная власть поможет наведению порядка и является благом для страны.

Ближайшим советником царя был бывший его наставник К. П. Победоносцев (1827–1907), занимавший пост обер-прокурора

Святейшего Синода. В 60-е гг. Победоносцев участвовал в под готовке Великих реформ, но к 80-м гг. стал их яростным врагом. Именно Победоносцева современники считали вдохновителем реакции. Он был главным советником царя и имел на него значительное влияние. В речи, обращенной к Александру III после вступления его на престол, Победоносцев призвал монарха и министров немедленно отказаться от политики реформ, приведшей, по мнению оратора, к трагедии цареубийства. Колебания нового императора закончились. Был отвергнут разработанный еще при Александре II проект «конституции» М. Т. Лорис-Меликова, предполагавший введение центрального законосовещательного органа из представителей земств, городов, дворянства. Либеральные министры один за другим подавали в отставку, их места занимали консерваторы.

Начавшийся спад экономического роста в 80-х гг. сильно обеспокоил правительство. В правительстве осознавалась необходимость стимулирования экономического развития. Это можно было сделать либо прямым инвестированием промышленных предприятий, либо изменением характера налогообложения. Министр финансов Н. Х. Бунге возлагал надежды на второе. С 1887 г. в России отменяется подушная подать, вместо нее вводятся новые налоги: акцизы на спирт, табак, сахар, облагаются дополнительными налогами недвижимость, торговля. Стремясь сократить количество опекаемых государственной казной предприятий, правительство тем не менее вынуждено было поддерживать стратегически важные отрасли – горные, оружейные заводы, паровозостроение.

Новой проблемой в экономической политике становится *рабочий вопрос*. При отсутствии какого-либо законодательства относительно наемного труда степень эксплуатации рабочих на предприятиях была высокой. Это вызывало различные формы протеста фабричных рабочих.

Усиление стачечного движения в 80-е гг. заставляло правительство непосредственно заниматься рабочим вопросом и вмешиваться в сферу взаимоотношений нанимателя и наемного рабочего. Крупнейшая Морозовская стачка в 1885 г., судебный процесс над рабочими, массовые увольнения сделали рабочий вопрос особо актуальным.

Важное значение Александр III придавал укреплению властных структур. Назначение Игнатьева министром внутренних дел было воспринято либеральным обществом как своеобразное продолжение политики Лорис-Меликова. Между тем Игнатьев сразу провел ряд мероприятий по укреплению государственного аппарата.

Положение рабочих до введения законодательства

– Договоры о найме были кратковременными.

– При приеме на работу у рабочих обычно отбирали паспорта, что ставило их в личную зависимость от нанимателя.

– Рабочий день не был ограничен и достигал 16–18 часов.

– Женский и детский труд оценивался ниже, но его продолжительность также не ограничивалась.

– Штрафы не были регламентированы и могли перекрывать зарплату.

– Вторичная эксплуатация не запрещалась (обязательное проживание рабочих в специальных домах хозяина с завышенной платой за жилье, выдача зарплаты не деньгами, а продуктами через фабричные лавки)

Изменение положения рабочих после введения законодательства (1882–1886)

– Условия найма вносились в специальные расчетные книги и становились обязательными для фабриканта и рабочего.

– Рабочий день малолетних детей (от 12 до 15 лет) ограничивался 8 часами, труд детей до 12 лет вообще запрещался. Запрещалась работа в ночные часы несовершеннолетних и женщин.

– Регламентировались штрафы: они не должны были превышать 7_3 зарплаты, причем штрафные деньги должны были использоваться только на нужды рабочих.

– Запрещалось расплачиваться с рабочими товаром из заводских лавок

В сентябре 1881 г. вступило в действие Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия. На территориях, объявленных на «исключительном положении», оно вводило чрезвычайные меры: генерал-губернаторам и градоначальникам давались особые полномочия. Положение об охране подтверждало неспособность самодержавия управлять на основе собственных же законов. Объявленное как временная мера Положение об охране просуществовало вплоть до 1917 г.

Думая о выходе из кризисной ситуации, Александр III не предлагал принимать никаких радикальных мер. Источник кризиса он искал в «ложных», занесенных с Запада идеях, помутивших общественное сознание. Свою задачу император

видел прежде всего в укреплении верховной власти и ее пошатнувшегося авторитета.

В то же время правительством проводится политика заигрывания с либералами. В 1881 г. Игнатьев издает циркуляр, в котором обещает созвать «сведущих людей». «Сведущие люди» в количестве 13 человек были призваны по назначению правительства от земств и городских самоуправлений для обсуждения вопроса о выкупных платежах.

Игнатьева как министра внутренних дел особенно беспокоило дальнейшее проведение выкупной операции: крестьянство не могло платить выкупные платежи в таких огромных размерах, как было предусмотрено реформой. Положение крестьянства было безвыходным. Поэтому Игнатьев решается на снижение выкупных платежей. 28 декабря 1881 г. об этом был издан закон.

Игнатьев пытался также регулировать переселенческое движение в России. По некоторым подсчетам, ежегодно из старых областей Центральной России около 40 тыс. крестьян переселялись в Сибирь, Среднюю Азию, на Дальний Восток. Внимая требованиям помещиков, государство стремилось ограничить переселенческое движение, чтобы сохранить в старых районах дешевую рабочую силу. В сентябре 1881 г. издается указ о регулировании переселенчества. По этому указу переселение разрешалось только с ведома Министерства внутренних дел. Однако большого практического значения это не имело, так как крестьянство и в дальнейшем по своему усмотрению переселялось из центра страны на окраины.

Когда в 1882 г. Игнатьев попытался созвать нечто вроде земского собора, он получил отставку. Министром внутренних дел был назначен Д. Толстой, бывший министр просвещения при Александре II. Приход Толстого был встречен восторженно поклонниками самодержавия. М. Н. Катков в «Московских ведомостях» писал, что имя Толстого не требует никакой характеристики – оно само является манифестом и программой правительства.

В 1884 г. Министерство просвещения ввело новый университетский устав. По поводу этого устава Катков заявил в «Московских ведомостях»: «Встаньте, господа, правительство идет… Правительство возвращается». Открыто провозглашалась политика свертывания реформ и укрепления самодержавия.

Отказываясь от преобразований, Александр III все меньше боялся серьезного противодействия. Его высказывания о «непоколебимости» самодержавия становятся все более категоричными. «Я слишком глубоко убежден в безобразии

выборного представительного начала, чтобы когда-либо допустить его в России в том виде, как оно существует по всей Европе», – заявлял император.

В основе политики Александра III лежало стремление сохранить старый, патриархальный уклад крестьянской жизни. Перед самодержавием в связи с этим встал вопрос о реформе «крестьянского управления», о необходимости реорганизации земства.

Осенью 1881 г. под председательством сенатора Коханова была создана комиссия для подготовки проекта дальнейших реформ местного самоуправления. Из состава комиссии было выделено так называемое «совещание», которое и занялось подготовкой проекта о «гармоническом» сочетании местного самоуправления и органов правительственной власти. Однако представители крупного землевладения, предводители дворянства, губернаторы подвергли резкой критике проект совещания. В 1885 г. кохановская комиссия была закрыта.

12 июля 1889 г. было издано Положение о земских начальниках. Земским начальником мог быть только потомственный дворянин, ему были присвоены административные и судебные функции. Институт земских начальников призван был укрепить позиции властей в деревне.

Городская контрреформа

В 1892 г. была проведена городская контрреформа. В городах было ограничено избирательное право для несостоятельных слоев населения. Были лишены избирательных прав не только рабочие, но и все, не имеющие недвижимой собственности: квартиронаниматели, приказчики, мелкие торговцы. Правительство отстранило от выборов в городские думы и тех домовладельцев, имущество которых оценивалось ниже 3 тыс. рублей в столицах и не менее 1,1–2 тыс. рублей в губернских городах. В 132 городах с населением более чем 9 млн человек избирательным правом на выборах в городские думы пользовались не более 100 тыс. человек. Положение 1892 г. расширило власть городского головы, который отныне считался состоящим на государственной службе, получал чины и ордена.

Политика в области просвещения

Министр внутренних дел Д. Толстой особое внимание уделил политике в области просвещения. Он пригласил в качестве министра просвещения одного из своих заместителей Делянова,

который был автором циркуляра «О кухаркиных детях». Этот циркуляр от 18 мая 1887 г. практически запрещал детям низших сословий поступать в среднюю школу. В нем шла речь о детях кучеров, лакеев, поваров, прачек, мелких лавочников и др.

Строгое соблюдение этого циркуляра привело к резкому уменьшению количества учащихся вообще и в особенности из «демократических» слоев населения. Введение в гимназиях значительного количества часов на изучение древних языков, уменьшение часов по отечественной истории, литературе и всеобщей истории вели к упадку общего уровня среднего образования.

По Университетскому уставу 1884 г. уничтожалась автономия университетов, запрещались какие бы то ни было студенческие организации, устанавливалось наказание за провинность студентов – отдача их в солдаты. В высшей школе была введена повышенная учебная плата, что должно было ограничить возможность поступления в университеты.

В 1885 г. была введена студенческая форма. Наконец, как завершение этих реформ в 1887 г. устроили «фильтр» для «политически неблагонадежных». Для поступления в университет требовалась справка из средней школы. В этой справке необходимо было указать «об образе мыслей и направлений поступающего в университет».

Александр III и его правительство принимали меры для дальнейшего развития экономики. Немалое значение имела политика Министерства финансов, в ведении которого находились не только финансы, но и промышленность и транспорт. Одним из важнейших мероприятий министра финансов Бунге была отмена подушной подати в 1885 г., которая лишила казну ежегодного дохода в 40 млн рублей. Бунге стремился возместить эту сумму, увеличивая косвенные налоги, менее заметные для населения. Другим источником возмещения потерь явился перевод государственных крестьян с оброка на выкуп, что увеличивало платежи государственных крестьян на 45 %. Отмена подушной подати и введение новых налогов потребовали создания института податных инспекторов.

Отношение к дворянству

Александр III заботился о возрождении оскудевшего в пореформенные годы дворянства. Празднование столетия со дня издания

Екатериной II Жалованной грамоты дворянству было использовано для подтверждения ведущей роли «благородного

сословия» в русском обществе. Манифест Александра III возвещал, что и «ныне, как и в прежние времена, потребно, чтобы дворяне сохраняли первое место, указанное им историей и волей монархов, в предводительстве ратном, в службе государственной, в делах местного управления и суда, в бескорыстном попечении о нуждах местного населения…».

В 1885 г. был учрежден Дворянский поземельный банк, призванный поддержать ссудами на льготных условиях дворянское землевладение. К январю 1887 г. банк имел 25 отделений. Дворянский банк несколько приостановил распродажу помещичьих земель. Если крестьяне платили 6,5 % в Крестьянский банк, то помещики вносили только 4,5 %. Но распад помещичьего землевладения продолжался.

Управление экономикой страны

Темпы промышленного и железнодорожного строительства, испытавшие спад в конце 70-х гг. XIX в., в царствование Александра III вновь возрастают. Расширение внутреннего рынка мыслилось за счет ликвидации иностранной конкуренции. Таможенное обложение увеличилось почти вдвое. Наиболее высокие пошлины были установлены на ввоз чугуна и вывоз нефти, что должно было служить развитию отечественной тяжелой промышленности. В результате резко вырос торговый баланс России.

Таможенные пошлины на импортируемые сельскохозяйственные машины были повышены почти на 50 %. Это ударяло по интересам помещиков. Протекционистская политика привела к повышению цен на сельскохозяйственные орудия. Удалось увеличить золотой запас к 1891 г. до 500 млн рублей, что составляло уже более 65 % имеющихся в обращении бумажных денег. Это привело к укреплению курса рубля.

Напрасно либералы пытались доказать, что «национальная политика» должна состоять не в искусственном ограждении высоким тарифом русской промышленности от конкуренции иностранной, а в подъеме производства, ведущем к снижению цен на внутреннем рынке. Император считал протекционизм самым действенным средством подъема производительных сил, формой регулирования экономического развития, государственного контроля над ним и, наконец, своеобразной формой планирования.

Стремление самодержавия занять ключевые позиции в экономике обнаруживается при Александре III и в области железнодорожного строительства. Резкое увеличение числа

казенных дорог достигалось не только за счет выкупа в казну линий у несостоятельных владельцев, но и благодаря строительству новых дорог за счет казны. Если в 1881 г. протяженность казенных железных дорог составляла 161 версту, то 1894 г. – 18 776 верст. Протяженность частных линий, составлявшая 21 064 версты, за тот же период уменьшилась почти вдвое.

Поощряя промышленное развитие, получая иностранные кредиты для экономики, Александр III с тревогой думал о социальных последствиях, чреватых, как показывал опыт Запада, противоречиями и конфликтами, которых в России и без того хватало. Пытаясь предотвратить обострение ситуации, он берет на себя роль посредника в отношениях между капиталом и трудом.

Но экономическая политика Александра III подтверждала не возможность радикального улучшения экономики путем использования финансов как главного рычага ее подъема без соответствующих мер в области промышленности и сельского хозяйства, от состояния которых зависят сами финансы. Выявившийся еще в первые пореформенные десятилетия разрыв между развитой, монополизированной промышленностью и разоряющейся, опутанной крепостническими пережитками деревней еще более усилился.

Изменения в земском управлении

Наступление на земства при Александре III началось путем сокращения их компетенции и надзора за их решениями. В 1889 г. был учрежден институт земских участковых начальников, которые заменили мировых посредников. Если мировые посредники и судьи избирались и были независимы от администрации, то земские начальники назначались администрацией, причем занимать эту должность могли только дворяне. В круг их обязанностей входили:

– контроль за самоуправлением общин;

– рассмотрение судебных дел, изъятых из мирового суда;

– решение земельных, административных вопросов.

В 1890 г. – Положение о губернских и уездных земских учреждениях резко увеличило представительство в земствах от первой, землевладельческой, курии, где имущественный ценз был понижен. Для городской курии, наоборот, ценз был значительно повышен. Выборные гласные от крестьянской курии подлежали утверждению губернатором. В итоге в 90-х гг. XIX в. 89,5 % от числа депутатов в губернских земских собраниях составляло

дворянство.

Тенденции развития права

После освобождения крестьян от крепостной зависимости расширилась сфера применения гражданского права. Крестьяне стали более активными участниками гражданских правоотношений. Они в большей мере, чем раньше, могли покупать и продавать, а также заключать другие сделки, ибо имели свои земли, а также движимое и недвижимое имущество.

В нормах гражданского права уделялось большое внимание правовому регулированию различных отношений, связанных с дальнейшим развитием промышленности и торговли. Появились многочисленные промышленные и торговые уставы, в которых регулировалось правовое положение частных предприятий.

Новые законы и уставы, появившиеся в конце 50-х гг. XIX в., и судебная практика, сложившаяся в результате введения в действие судебных уставов, в значительной степени преобразовали старое право и создали отчасти новую систему. Судебная практика могла восполнить многие пробелы закона в составе и разработке юридических норм, но она не могла ни создать учреждений, необходимых для правильной организации юридического быта, ни придать определенность юридическим формам собственности. Не могла также судебная практика слить в одно целое две разрозненные группы русского гражданского общества: крестьянство, руководствующееся обычным правом, и привилегированные общественные слои.

> Во второй половине XIX в. в развитии права произошли определенные сдвиги. Расширились гражданские права крестьянина, принципиально изменилось процессуальное право, произошла существенная демократизация судопроизводства.

* * *

Во второй половине XIX – начале XX в. Россия переживала социальные потрясения.

В этот период прогрессивные тенденции в преобразованиях государственного аппарата управления России наталкивались на противодействие консервативных сил.

При Александре II были проведены: значительные преобразования системы местного управления – созданы органы

управления для крестьян, освобожденных от крепостной зависимости, земские всесословные учреждения на губернском и уездном уровнях, всесословные городские думы, члены которых, гласные, избирались на четыре года; преобразована судебная система на принципах равенства всех сословий перед законом и независимости от администрации, проведена военная реформа, изменившая принцип комплектования армии – рекрутская система была заменена всеобщей воинской повинностью.

Признавая лучшей и наиболее приемлемой формой правления для России самодержавие, Александр II тем не менее подошел к необходимости завершения проводимых реформ созданием представительного высшего органа страны, ограничивающего самодержавие и обеспечивающего переход России к буржуазной монархии.

Таким образом, в стране зарождались элементы правового государства и гражданского общества, в самоуправлении на местах заметно укрепилась позиция нарождающейся буржуазии. Однако попытки Александра II проводить преобразования по европейским образцам были предприняты в момент раскола власти и общества, когда не был обеспечен необходимый минимум поддержки правительственного курса общественным мнением.

Убийство Александра II и восшествие на престол Александра III приостановили процесс преобразований.

Царствование Александра III как будто было призвано убедить подданных империи в том, что любые завоеванные при самодержавии уступки не прочны, поскольку зависят от воли монарха. Его деятельность во многом способствовала краху надежд на мирное, эволюционное развитие страны, осуществление реформ «сверху». Весной 1881 г. у России был шанс сделать новые шаги к правовому гражданскому обществу, но Александр III не воспользовался им.

Вопросы для повторения

1. Дайте характеристику преобразования местного самоуправления Александром II и сопоставьте его масштабы с изменениями центрального государственного аппарата.
2. В чем заключается, по вашему мнению, прогрессивность реформ Александра II?
3. Чем были вызваны контрреформы Александра III? Раскройте их основное содержание.

Глава IX
Государственное управление в России в начале XX в.

1. Государственное управление при Николае II

Россия в начале XX в.

Россия вступила в XX в. неограниченной самодержавной монархией. В то время как в Западной Европе государственная власть развивалась в направлении парламентаризма и выборных структур, Российская империя оставалась опорой абсолютизма, а власть государя не ограничивалась никакими выборными органами. В Своде законов Российской империи издания 1892 г. власть царя определялась как «самодержавная и неограниченная».

Абсолютные прерогативы царя ограничивались всего лишь двумя условиями, обозначенными в основном правовом документе Российской империи: ему вменялось в обязанность неукоснительно соблюдать закон о престолонаследии и исповедовать православную веру. Царь-самодержец получал власть непосредственно от Бога. С этой точки зрения любая попытка отказа от верховной власти становилась святотатством. Двойственная природа власти православного монарха, его «кесаризм» препятствовали эволюции, обрекали самодержавие на застой.

В 1894 г. на престол взошел Николай II. Он сразу заявил о верности внутриполитическому курсу своего «незабвенного покойного родителя».

Российское самодержавие активно вторгалось в экономическую жизнь страны, стремилось использовать новые процессы для укрепления своих позиций. Пореформенные десятилетия стали временем быстрого роста капитализма «снизу» и усиленного насаждения его «сверху», прежде всего в области крупной промышленности. Государство, которое в России всегда стремилось держать под своим контролем наиболее важные отрасли промышленности, не отказалось от этого и в новых условиях. Всемерно содействуя отдельным предпринимателям в процессе концентрации производства, правительство затем стало оказывать такую же поддержку синдикатам и трестам, возникновение которых относится к концу XIX – началу XX в.

В начале XX в. создаются особые государственно-капиталистические органы – «Совещание по судостроению», «Съезд по делам прямых сообщений» и другие, с помощью которых правительство, действуя в тесном контакте с предоставителями крупных монополий, регулировало

производство. Через эти органы распределялись госзаказы, предоставлялись льготы, субсидии и т. п. Все большее значение в регулировании производства приобретает в это время и Государственный банк, оказывавший мощную финансовую поддержку тем монополистическим объединениям, в чьей деятельности было заинтересовано правительство.

В результате у крупной буржуазии складывается двойственное отношение к самодержавно-бюрократическому строю. С одной стороны, по мере того, как эта буржуазия все больше ощущала свою экономическую мощь, она начинала стремиться к политической власти и, таким образом, оказывалась в оппозиции к самодержавию. С другой – постоянная финансовая поддержка со стороны правящей бюрократии делала эту оппозицию слабой, непоследовательной, предопределяли склонность монополистов к различным компромиссам в политической сфере.

Кроме того, отечественное производство в значительной степени базировалось на иностранных капиталах. Россия с ее неисчерпаемыми запасами сырья и дешевой рабочей силой чрезвычайно привлекала западноевропейскую буржуазию. Инвестиции (капиталовложения) в русскую промышленность, особенно в тяжелую, приносили огромные прибыли, несравнимые с прибылями от капиталовложений в свое (французское, английское, бельгийское и т. п.) производство.

Русские предприниматели недостаточно были осведомлены о механизме капиталовложений и предпочитали вкладывать деньги в облигации императорского правительства, в надежность которых они свято верили, нежели рисковать в коммерческих предприятиях. Лишь после того как главный риск взяли на себя иностранцы, в тяжелую промышленность устремился русский капитал. Вследствие этого накануне революции 1905–1907 гг. треть промышленных капиталовложений в России и половина банковского капитала в ее крупнейших банках были иностранного происхождения. Эта особенность сыграла свою заметную роль в развитии событий в России начала XX в. Прибыль, которую получала иностранная буржуазия от ввоза капитала в Россию, уходила в основном за границу. За счет этой прибыли решались многие внутриполитические проблемы западноевропейских государств и, прежде всего, смягчались социальные конфликты.

Для русской буржуазии подобный путь социальных уступок был неприемлем: у нее просто не было для этого достаточных средств. Она также пыталась вывозить капитал в менее развитые страны, однако не выдерживала в этой сфере борьбы со своими

более мощными иностранными конкурентами. Русским капиталам удалось закрепиться лишь в очень немногих регионах: Средней Азии, Северном Иране, Северном Китае. Прибыли там были сравнительно невелики.

Столь же невелики были и возможности русской буржуазии в решении социальных конфликтов мирным путем. Процент «рабочей аристократии» был в России незначителен, подавляющее большинство рабочих находились в одинаково плохих условиях. В результате пролетариат в России в полной мере был открыт для революционной агитации.

В связи с этим «робость» и косность состоятельных слоев страны в экономической сфере проявлялись и в их политическом поведении. Они были настроены монархически и националистически, однако предпочитали не вмешиваться в конфликты между правительством и интеллигенцией, усилившиеся с середины XIX в.

Существование в России самых передовых форм промышленности и полусредневековых форм земледелия предопределило и одновременное существование здесь классов буржуазного общества – пролетариата и буржуазии, сословий крестьян и помещиков.

Наиболее многочисленным сословием России было крестьянство, а также средние слои населения – ремесленники, кустари, мелкие торговцы.

Высшее сословие было представлено дворянами-помещиками. По переписи 1897 г., дворянское сословие насчитывало 1 853 184 человека (около 1,5 % населения), из них к потомственному дворянству относился 1 221 939 человек, остальные 631 245 были личными дворянами. Экономическое могущество дворянства составляло большое землевладение. По социально-экономическому положению дворянство было неоднородно. Оно делилось на мелкопоместное, среднепоместное и крупнопоместное. С 1877 по 1895 г. в общей массе дворян-землевладельцев несколько возрос (с 50 до 57) процент мелкопоместных дворян и сократился (с 29 до 25) процент среднепоместного дворянства.

Сила дворянства заключалась также в его особом привилегированном положении, в обладании рядом важных постов в государственном аппарате. Потомственные дворяне занимали почти все высшие посты в армии. По данным послужных списков, потомственными дворянами в начале XX в. были 90 % генералов, 75 % полковников и 50 % всего офицерского корпуса. Чиновничий аппарат также состоял в основном из дворян. 70 % всех чиновников гражданских ведомств

составляли потомственные дворяне. Дворянство и далее являлось социальной опорой царизма.

Важную роль в общественной жизни России играла интеллигенция. По переписи 1897 г. насчитывалось приблизительно 870 тыс. человек умственного труда. Значительная часть интеллигенции была настроена оппозиционно по отношению к царизму. Самой многочисленной была интеллигенция, представленная в основном низкооплачиваемыми служащими, чиновниками, учителями школ, врачами, студентами. Эти группы демократической интеллигенции были недовольны своим положением и активно участвовали в революционном движении, выступая против самодержавия. Благодаря своим знаниям, политической грамотности интеллигенция представляла активную политическую силу общества.

Однако для подавляющей массы населения России монархия оставалась важнейшим источником материальных благ. Дворяне, мел кие торговцы, большинство крестьян видели в конституции и парламенте «мошенническую проделку», с помощью которой богатые и влиятельные слои стремятся завладеть государственным аппаратом в своих собственных интересах. В преобладающих в России неблагоприятных хозяйственных условиях люди, стремившиеся к улучшению своего положения, располагали для этого единственным средством – сотрудничеством с государством.

Исходя из этого самодержавие стремилось усилить роль бюрократии в жизни общества и независимость аппарата власти от общества. К началу XX в. на 129 млн российских граждан приходилось 385 тыс. чиновников, или один чиновник на 335 человек. По расчету члена Государственного совета графа В. Н. Коковцева, расходы на управление возросли с 393 млн рублей в 1866 г. до 1289 млн рублей в 1906 г., т. е. за 40 лет увеличились более чем в 3 раза.

Российская бюрократия отличалась косностью, боялась конституционного пути развития и принятия европейского парламентаризма, полагая, что только она способна идти в авангарде преобразований. Поэтому до конца XIX в. сохранялась концепция опоры на «просвещенную бюрократию», что консервировало исторически отжившие государственные структуры и формы управления обществом.

Изменения в управлении российской экономикой. С. Ю. Витте

Правительственный курс, направленный на промышленную модернизацию страны, связан с деятельностью министра путей сообщения (с 1892 г. – министра финансов) С. Ю. Витте. Начав службу в билетной кассе на железной дороге, Витте благодаря своим знаниям, техническому новаторству и предпринимательским способностям прошел довольно быстрый путь во властной структуре. Сам он связывал свое возвышение со случаем – с крушением царского поезда, о возможности которого Витте предупреждал, но к его словам не прислушались. После катастрофы чудом избежавший смерти Александр III обратил внимание на молодого специалиста. В это время правительство приступало к выкупу железных дорог у частных владельцев и нуждалось в опытных железнодорожниках. Витте был назначен директором одного из департаментов Министерства финансов, ведавших этой операцией.

На посту министра путей сообщения, а далее и на посту министра финансов Витте предпринял целый ряд реформ, имевших целью стимулирование экономического роста российской промышленности. Некоторые западные исследователи даже называют его «отцом первой индустриализации» России. «Создание своей собственной промышленности – это и есть та коренная, не только экономическая, но и политическая задача, которая составляет краеугольный камень нашей протекционистской системы», – писал Витте.

Витте продолжил политику протекционизма. Предшественники Витте на посту министра финансов уже заложили ее основы: таможенный тариф на ввоз иностранных товаров в страну составлял 33 %, тогда как вывоз товаров из России стимулировался низкими пошлинами. Витте увеличил таможенные сборы, добившись после определенного противостояния более выгодного для России торгового договора с крупным партнером в Европе – Германией.

Был изменен принцип налогообложения населения. Вместо прямых налогов предпочтение было отдано косвенным (приблизительно за 10 лет они выросли на 42,7 %), что увеличило поступления средств в казну. Однако основную прибыль принесла казне винная монополия, инициатором которой выступил Витте.

После тщательной подготовки в 1897 г. в России был введен «золотой стандарт», т. е. денежное обращение стало основываться на золоте. Предварительно в стране был накоплен значительный золотой запас, после чего было объявлено о свободном обмене бумажных денег на их эквивалент в драгоценном металле.

Стабилизация рубля обеспечила приток иностранных капиталов в российскую промышленность.

Иностранный капитал вкладывался в развитие наиболее важных отраслей отечественной промышленности: в металлургическую, нефтедобывающую, машиностроительную. Правительство шло на крупные иностранные займы. И хотя задолженность государства достигала огромной суммы (1 млрд рублей), средства эти шли на развитие российской индустрии.

Накопленные средства позволили Витте не только продолжить политику выкупа железных дорог в собственность казны, но и возобновить широкое железнодорожное строительство. С 90-х гг. XIX в. началось строительство крупнейшей в мире Сибирской железной дороги. Ее строительство привело к значительному оживлению сибирской торговли и увеличению сибирского экспорта. Дорога связала между собой важнейшие водные торговые пути по Оби, Иртышу и Енисею. За 14 лет после завершения ее строительства население Сибири и Дальнего Востока увеличилось в 2 раза, вдоль железной дороги возникло 10 новых городов.

Экономический спад начала XX в. вызвал повышение уровня эксплуатации рабочих, что соответственно отразилось и на расширении стачечного движения. Правительство стремилось контролировать отношения между фабрикантами и рабочими, продолжая политику государственного рабочего законодательства 80-90-х гг. XIX в.

По инициативе начальника Московского охранного отделения С. В. Зубатова начинают создаваться общества взаимной помощи рабочих и кассы взаимопомощи. По имени инициатора движение получило название зубатовщина. Однако желаемого результата (снижения стачечной активности) зубатовщина не принесла. Наоборот, легализация правительством рабочего движения вовлекала в него самые инертные массы рабочего класса. В правительстве возникло противостояние между Министерством внутренних дел (В. К. Плеве), насаждавшим зубатовские общества, и Министерством финансов (С. Ю. Витте), куда жаловались фабриканты, недовольные вмешательством полиции в их отношения с рабочими.

В целом Россия оставалась преимущественно аграрной страной, на долю сельхозпродукции приходилось $^2/_3$ валового национального продукта, основную статью экспорта составлял хлеб. Однако урожайность хлеба была в 3–5 раз ниже, чем в Европе. Многие объясняли это существованием крестьянской общины.

С. Ю. Витте настаивал на разрушении общины, другие члены

правительства продолжали выступать за сохранение прежних порядков в деревне.

Главной проблемой российского крестьянства к началу XX в. стала нехватка земли. Ввиду значительного прироста крестьянского населения (за 40 лет на 65 %) недостаток земли становился все более ощутимым. Не менее 30 % крестьян составили «излишек» населения, экономически ненужный и лишенный занятости. Положение усугублялось отсталостью сельскохозяйственной техники. Одна треть крестьянских дворов была безлошадной, еще одна треть имела по одной лошади.

Падение платежеспособности крестьянства, рост недовольства и волнений в деревне вызывали серьезную тревогу в правительственных кругах, свидетельствовали о несостоятельности прежней политики в крестьянском вопросе и необходимости ее пересмотра. Главную проблему правительство усматривало в неудовлетворительном правовом устройстве жизни крестьян.

Однако в правительстве не было единого мнения о том, как должно быть реорганизовано это устройство. Одно направление, возглавляемое министром внутренних дел В. К. Плеве, выражало настроения довольно значительной части дворянства, выступавшей за сохранение сословной обособленности крестьянства, усиление надзора за ним со стороны центральной и местной власти, за неприкосновенность общины, неотчуждаемость наделов. На таких принципах разрабатывала основы проекта нового положения о крестьянах редакционная комиссия Министерства внутренних дел, образованная в июне 1902 г. под председательством А. С. Стишинского.

Другое направление возглавлял министр финансов С. Ю. Витте, который предлагал освободить крестьянина от «попечительных пут», уравнять его в правах с другими сословиями, сделать «с точки зрения гражданского права – персоною». В январе 1902 г. под председательством Витте было учреждено «Особое совещание о нуждах сельскохозяйственной промышленности». Оно образовало 618 местных комитетов (82 губернских и 536 уездных) под председательством уездных предводителей дворянства. В программу работ «Особого совещания» входили вопросы, связанные с крестьянским управлением, судом, гражданским и уголовным правом, с формой землепользования.

Большинство местных комитетов высказывалось за «устранение обособленности крестьян в правах вообще и, в частности, в порядке управления и суда», за свободный выход крестьян из общины, содействие «переходу сельских общин к

подворному и хуторскому владению», создание широкого простора «для личной предприимчивости», воспитание у крестьян чувства своей собственности и уважения к чужой.

Однако в Манифесте от 26 февраля 1903 г. объявлялось, что руководящими принципами при рассмотрении крестьянского законодательства должны быть сохранение сословности, неприкосновенности общинного землевладения, неотчуждаемость надельных земель. В то же время в Манифесте предлагалось, в частности, «изыскать одновременно способы к облегчению отдельным крестьянам» выхода из общины, освобождению их от круговой поруки.

Такая непоследовательность в политике и ухудшение положения крестьянства не могли не привести к серьезному недовольству в деревне, к массовым выступлениям протеста.

Одновременно с этим в начале XX в. происходила и активизация рабочего движения. Глухое недовольство миллионов россиян переросло в открытое возмущение. В январе 1905 г. после расстрела мирной демонстрации рабочих в Петербурге в России началась революция. 9 октября 1905 г. Витте представил Николаю II меморандум о положении дел и программы реформ. Констатируя, что с начала года «в умах произошла истинная революция», Витте пришел к выводу, что надо принимать срочные меры, «пока не станет слишком поздно». Он советовал положить предел самоуправству и деспотизму администрации, даровать народу основные свободы и установить настоящий конституционный режим. Поколебавшись неделю, Николай II решился поставить свою подпись под манифестом, составленным Витте на основе меморандума. Манифест от 17 октября 1905 г. сводился, по сути, к трем положениям:

– даровать народу гражданские свободы на основе незыблемых принципов: неприкосновенности личности, свободы слова, свободы собраний и организаций;

– не откладывая выборы в Думу, обеспечить участие в них тех слоев населения, которые согласно Указу от 6 августа 1905 г. были лишены права голоса, а новый законодательный орган должен впоследствии разработать принцип всеобщих выборов;

– считать непременным правилом, что ни один закон не может войти в силу без согласия Думы, обеспечивая, таким образом, контроль избранников народа за законностью действий государя.

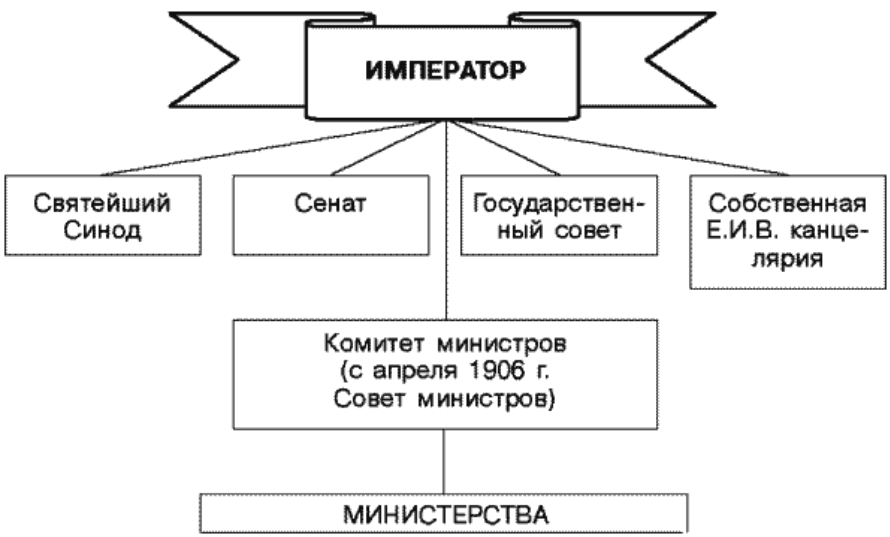
Многие важные вопросы остались в Манифесте неразрешенными: какова должна быть в новых условиях роль самодержавия, как будут сосуществовать самодержавие и Дума, каковы полномочия новой Думы? Ответ на эти вопросы зависел

от расстановки политических сил в стране.

Государственное управление

Россия в начале XX в. оставалась, как уже отмечалось, абсолютной монархией. Вступая на престол, Николай II решительно заявил о бессмысленности мечтаний «об участии представителей земств в делах внутреннего управления».

Высшая законодательная власть принадлежала императору, совещательным органом при котором был Государственный совет. Его члены назначались царем. Высшей судебной инстанцией был Сенат, обладавший также правом толковать законы. Исполнительная власть была сосредоточена в 11 министерствах и координировалась Комитетом министров. Однако кабинет не имел характера единого правительства – каждый министр был ответствен перед царем лично. На местном уровне власть находилась в руках генерал-губернаторов, назначаемых из центра правительством.



Большое количество чиновников в центре и на местах значительно усложняло управление огромной империей. Разлад государственной машины давал о себе знать уже в начале века: в 1902 г. министр внутренних дел Плеве заявил, что не может управлять при помощи одних чиновников и намерен привлечь представителей земства. Министр финансов Витте был сторонником представительства в умеренной форме с постепенным преобразованием государственного строя.

Попытки правительства снять напряженность и заручиться

общественной поддержкой нашли свое выражение в так называемой «весне» министра внутренних дел в 1904–1905 гг. П. Д. Святополк-Мирского, провозгласившего «эпоху доверия». Проект политической программы Святополк-Мирского, представленный царю, включал введение земского представительства в Государственном совете. Однако проект был провален при обсуждении на специальном совещании под председательством самого царя. «Весна» закончилась отставкой Святополк-Мирского.

В условиях начавшейся революции 18 февраля 1905 г. царь издал указ Сенату о приеме от частных лиц и учреждений «предположений об усовершенствовании государственного благоустройства» и о привлечении «избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений».

В августе 1905 г. был опубликован манифест с обещанием созвать Государственную Думу. По проекту министра внутренних дел А. Г. Булыгина Дума не имела права законодательной инициативы и была лишь законосовещательным органом при царе. Избирательное право ограничивалось высоким имущественным цензом.

Однако общество бойкотировало Булыгинскую думу. Она так и не была созвана.

Избирательный закон 11 декабря 1905 г. определил новый порядок выборов в Государственную Думу. Возрастной ценз устанавливался в 25 лет. Выборы не были всеобщими: к ним не допускались женщины, военные, служители церкви, рабочие малых предприятий. В нормах представительства была избрана политика опоры на одно сословие. Этим сословием правительство посчитало монархически настроенное крестьянство.

Выборы были не прямые, а многоступенчатые. Для буржуазии и дворян – двухступенчатые, для рабочих – трехступенчатые, для крестьян – четырехступенчатые. Был избран сословно-куриальный принцип формирования Думы. Выборы происходили по 4 куриям:

1. Землевладельческой: 1 избранный на 2 тыс. человек

2. Городской: 1 избранный на 4 тыс. человек

3. Крестьянской: 1 избранный на 30 тыс. человек

4. Рабочей: 1 избранный на 90 тыс. человек

После Манифеста 17 октября 1905 г. Государственный совет был преобразован в верхнюю палату российского парламента. Процедура принятия закона предполагала его прохождение в нижней палате, затем – в верхней, после чего закон поступал на

подпись к царю, который обладал правом вето. Ни один закон не мог быть принят в обход Думы, но и царь имел право отклонить любой принятый Думой законопроект.

Преобразовывался и Совет министров. Он становился координирующим органом министерств, ответственным только перед царем. Совет, так же как и Дума, имел право законодательной инициативы.

Становление многопартийности в России и идеи государственного устройства

В начале XX в. в России шел процесс политического самоопределения различных слоев населения.

В рамках этого процесса еще в конце XIX в. появляются первые политические партии. Особенно бурно партийно-политические структуры возникали в период революции 1905–1907 гг. Именно в эти годы сложился политический спектр партий, определились ведущие направления. К 1906 г. в России насчитывалось около 50 партий (большая часть их действовала в национальных районах).

Партии и организации консервативно-охранительного направления вышли из помещичьих организаций, возникших на рубеже XIX–XX вв. Деятельность разрозненных помещичьих кружков первоначально носила сословно-дворянскую, а не политическую окраску, они были более похожи на клубы, объединявшие идейных сторонников самодержавия. Вплоть до 1905 г. эти организации продолжали оставаться салонными кружками с социально-однородным составом, мало отличавшимся от корпоративных дворянских организаций.

Первая организация охранительного направления, преследующая политические цели, появилась в 1900 г. в Петербурге. Это было «Русское собрание».

Наиболее массовой политической организацией этого направления стал «Союз русского народа», пользовавшийся поддержкой придворных кругов. Объединяющим фактором для этих сил служила идея, выраженная формулой «православие, самодержавие, народность».

Важное место на политической карте России занимало либеральное направление. Либерал в первоначальном значении – человек свободомыслящий, вольнодумец. В общем смысле либерал – это сторонник парламентского строя, демократических свобод и прав личности, характерных для западного общества, при исключительно мирных средствах их достижения.

На рубеже XIX–XX вв. начался новый этап российского

либерализма. Возникает и постепенно набирает силу течение, где решающую роль играет интеллигенция, представленная такими именами, как П. Струве, П. Милюков, В. Набоков, П. Новгородцев и другие. Шла «европеизация» российского либерализма, он очищался от славянофильских идей и традиций, впитывал новейшие достижения западной обществоведческой науки. Ведущей у русских либералов стала идея правового конституционного государства с парламентом, всеобщим избирательным правом, другими демократическими свободами.

В отличие от «старого» либерализма XIX в. новый обратился к социальным вопросам, выдвинул требование принудительного отчуждения земли у помещиков за выкуп, легализации профсоюзов, введения восьмичасового рабочего дня, социального страхования.

Первая либеральная организация «Беседа» была полулегальной, она возникла в 1899 г. и просуществовала до 1905 г. В 1903 г. появились две либеральные организации: «Союз освобождения» и «Союз земцев-конституционалистов». В период революции 1905–1907 гг. возник ряд либеральных партий: кадеты, октябристы, Партия демократических реформ, Торгово-промышленная партия и т. д. Российский либерализм объединил мощную политическую элиту с богатым интеллектуальным потенциалом. Однако его социальная база была узкой.

Третьим направлением в политическом спектре России было неонародничество, которое на протяжении многих десятилетий представляло собой широкое общественно-политическое движение. На рубеже XIX–XX вв. основное содержание народнической идеологии осталось прежним: проповедь особого, не западного, пути развития, а также общинного аграрного социализма как идеала общественного устройства.

Политическая партия, предложившая переход к общинному социализму как путь решения противоречий, образовалась в начале XX в. Это была партия эсеров. Она стала самой массовой и одной из влиятельнейших на политической арене России. От нее шло отпочкование других партий: партии народных социалистов, союза эсеров-максималистов, партии левых эсеров.

Четвертой группой политических организаций в России начала XX в. стали социал-демократические партии, основанные на идеологии марксизма. Их появление связано с развитием рабочего движения. В 1898 г. была образована Российская социал-демократическая рабочая партия. В рамках российской социал-демократии развилось два течения: меньшевизм, объединивший сторонников ортодоксального марксизма и выступавший за организацию социал-демократической партии по западному

образцу, и большевизм, который представлял собой соединение западного марксизма со специфическими условиями России и стремился к созданию централизованной боевой организации. В 1912 г. РСДРП окончательно распадается и начинается формирование двух самостоятельных социал-демократических партий: большевиков и меньшевиков.

Особую роль в политической жизни страны играли анархисты. Анархизм проповедует ничем не ограниченную свободу личности, требует немедленного уничтожения частной собственности, эксплуатации, государства в любых формах. Его сторонники выступали за переход к общественному порядку, который основан на свободном соглашении между индивидами и народами. Своими корнями анархическое учение уходит в философию Древней Греции. Среди теоретиков анархизма много ярких имен: М. Бакунин, П. Кропоткин, П. Лавров, П. Ткачев, Л. Толстой и др. В российском анархизме существовало много оттенков, представленных своими организациями. Отрицая государственность и организацию как таковую, анархисты не смогли ни выработать общих взглядов, ни наладить совместных действий.

В целом довольно пестрый спектр политических сил России впервые ярко проявился во время выборов в Государственную Думу и в ходе ее работы.

Манифест 17 октября 1905 г. дал официальное разрешение на создание партий и союзов, что способствовало легализации уже существовавших партий и созданию новых. Если революционно-радикальный лагерь был организационно оформлен еще до революции, то буржуазно-либеральные партии стали формироваться лишь в ее ходе.

Союз 17 октября (октябристы) являлся партией крупных капиталистов и землевладельцев. Лидерами его стали московский промышленник А. И. Гучков и земский деятель Д. Н. Шипов. В политическом отношении члены партии считали, что после Манифеста 17 октября в России установлен нужный государственный строй и революция закончилась. Они являлись противниками федеративного устройства государства, выдвинув лозунг «единой и неделимой России». В аграрном вопросе октябристы настаивали:

– на уравнении крестьян в правах с другими сословиями;

– незыблемости помещичьего землевладения;

– увеличении крестьянских наделов за счет казенных и свободных земель. В рабочем вопросе октябристы резко выступили против требования восьмичасового рабочего дня.

Конституционные демократы (кадеты) представляли

широкие слои интеллигенции, не стремившейся к революционным потрясениям. Лидером партии был историк П. Н. Милюков. В вопросе о политическом устройстве государства кадеты выступали за конституционную монархию и допускали для национальных окраин России автономию и культурное самоопределение в рамках империи. В аграрном вопросе придерживались программы отчуждения части помещичьих земель за вознаграждение из государственной казны. В рабочем вопросе были сторонниками восьмичасового рабочего дня.

«Союз русского народа», «Совет объединенного дворянства» (черносотенцы) являлись крайне правыми проправительственными партиями. Черносотенцы считали Манифест 17 октября 1905 г. отступлением от традиционной формы правления и ратовали за возвращение к исконному для России самодержавию.

Влияние на государственную политику партий постоянно менялось. Об этом ярко свидетельствует избрание их представителей в Государственную Думу.

I Государственная Дума

В результате выборов в Думу партии были представлены следующими фракциями (приведены данные на момент конца существования Думы).

Трудовики (крестьянство): 97 человек
Кадеты: 161 человек
Октябристы: 25 человек
Прогрессисты: 12 человек
Автономисты (поляки, латыши, литовцы, украинцы, мусульмане): 70 человек
РСДРП (меньшевики) Беспартийные: 17 человек 103 человека

Большевики бойкотировали выборы в Думу, считая, что революция идет на подъем и, следовательно, от правительства можно добиться более значительных уступок. Черносотенцы не были представлены вообще. В результате в Думе сложилось кадетское большинство.

Иной расклад сил оказался в Государственном совете: 74 его члена из 98 являлись крупными землевладельцами.

Произошли изменения и в рядах исполнительной власти: был удален с поста председателя Совета министров С. Ю. Витте, его место занял И. Л. Горемыкин. Однако вскоре он был отправлен в

отставку и председателем назначен П. А. Столыпин.

Самым главным вопросом обсуждения в I Думе стал аграрный.

Правительство отвергло все проекты Думы и, заявив о том, что, вместо того чтобы решать государственные вопросы, Дума лишь разжигает страсти, распустило ее.

После роспуска Думы Столыпин провозгласил новый правительственный курс «сначала успокоение, потом реформы». Для «успокоения» были предприняты жесткие меры. Были введены военно-полевые суды, часть территорий объявлена на военном положении.

II Государственная Дума

II Государственная Дума по своему партийному составу оказалась еще более левой, чем первая.

Кадеты: 73 человека
Черносотенцы и октябристы: 54 человека
РСДРП (меньшевики и большевики): 65 человек
Трудовики и эсеры: 157 человек

В целом левые партии получили приблизительно 43 % от общего числа мест в Думе. Вновь был выдвинут «Проект 104-х». Большевики настаивали на конфискации помещичьих земель. Правительство выдвинуло обвинение в заговоре против царя со стороны РСДРП и начало расследование. Члены фракции РСДРП были арестованы, Дума распущена.

Третьеиюньская монархия. III Государственная Дума

Новый закон 3 июня 1907 г. (принятый в обход Думы, что являлось нарушением законодательства) вводил новую избирательную систему. Выборы остались куриальными, многоступенчатыми. Представительство рабочих было сокращено наполовину, крестьян – более чем наполовину. Дополнительные места достались помещикам и буржуазии. По избирательному закону в Думе закладывалось два большинства: черносотенно-октябристское и октябристско-кадетское. Абсолютного большинства не было ни у одной партии…

Черносотенцы, правые, националисты: 147 человек
Октябристы: 154 человека
Кадеты: 54 человека

Автономисты: 26 человек
Трудовики: 14 человек
РСДРП: 19 человек

IV Государственная Дума

Избранная осенью 1912 г. на основе прежнего избирательного закона IV Дума отличалась по партийному составу от III Государственной Думы. Состав ее образовался в условиях административного давления со стороны властей.

Октябристы: 98 человек
Правые партии: 185 человек
Кадеты и прогрессисты: 107 человек

Вновь начала происходить поляризация политических сил в стране. Октябристский центр, который был ядром третьеиюньской монархии, утрачивал свое значение стабилизирующего фактора власти. Николай II не смог сформировать ответственное перед Думой правительство. В период деятельности III и IV Думы прочной основы для российского парламентаризма не сложилось. В дальнейшем годы войны и поражений способствовали увеличению других социальных слоев, которые стали определять общественно-политическую обстановку в России.

Значение столыпинской аграрной реформы (1906–1910) для государственного управления

Реформаторская концепция П. А. Столыпина предполагала нахождение опоры для правительства в среднем слое собственников. Такой слой в России был крайне малочисленным, и необходимо было предпринять меры к его быстрому расширению, сделав из крестьян настоящих собственников, т. е. освободить их от общинных пут. Другим направлением в аграрной реформе стало переселение безземельных и малоземельных крестьян на свободные земли Сибири. Огромная, склонная к волнениям обедневшая крестьянская масса переселялась из малоземельного центра государства. Были предприняты следующие меры.

1905–1907 гг.

Отменены выкупные платежи с крестьян: с 1906 г. наполовину, а с 1 907 г. – полностью. Это сделало

возможным проведение аграрной реформы

Указ 1906 г.

Крестьянам разрешен выход из общины с выделением земли в собственность в отруба (на территории села) и хутора (вне пределов села). При этом крестьянин получал землю, принадлежавшую ему в общине, в том числе и излишки, если в течение 24 лет в общине не было переделов. Если же переделы были, то он имел право выкупить излишки по ценам 1861 г., что при росте цен было крестьянам выгодно

1906–1907 гг.

Часть государственных и удельных земель была передана Крестьянскому банку для продажи крестьянам. Банк предоставлял ссуды и продавал земли в кредит

Указ 1910 г.

Все общины без переделов земли автоматически переводились в частную собственность домохозяев

1907–1914 гг.

Около 3,5 млн человек выехали в Сибирь, однако около 1 млн вернулись обратно. Причина состояла в недостаточном финансировании переселенцев (требовались большие средства для обустройства на новом месте), в том, что крестьяне предпочитали селиться в обжитых районах Урала и Западной Сибири, а не осваивать лесные зоны

В историографии существуют противоречивые мнения относительно самой реформы и ее результатов. Одни исследователи считают, что реформа была успешной, другие придерживаются мнения о ее провале. Последние видят причины провала в следующем:

– недостаток времени: всего 8 лет, тогда как Столыпин требовал для успеха преобразований 20 мирных лет. А годы реформы не были мирными и спокойными;

– нежелание крестьян выходить из общины;

– недостаток средств на землеустройство и переселение;

– отсутствие учета местных особенностей; реформа успешно осуществлялась в степных районах, где община была слаба, хуже – в Центральном районе, где было малоземелье, и совсем плохо – в Нечерноземье, где община продолжала выполнять для крестьян

много полезных функций.

В результате реформы выделилась из общины всего $^1/_4$ часть крестьян. Вопрос о малоземелье не был снят. Переселенческая политика не разрядила земельный дефицит в центре. Напряженность в деревне была не только не снята, а, скорее, усилена: крестьяне не забыли о помещичьей земле, а слой собственников был слишком малочисленным, чтобы на него можно было опереться.

Однако реформа, возможно, могла закончиться успешно, если бы не разразилась Первая мировая война.

Изменения в государственном управлении в годы Первой мировой войны

Россия была готова только к быстротечной войне: военные запасы были сделаны всего на три месяца. Мобилизация не вызвала общественного недовольства, однако она поглотила квалифицированных рабочих. Приток новых рабочих с низкой квалификацией немедленно отразился на производительности труда, а следователь но, и на объеме производимой продукции. Экспорт сырья для выплат по внешним долгам приводил к его нехватке внутри страны. Выходило из строя оборудование, которое Россия традиционно закупала на Западе (из-за экономической блокады этот источник был во многом закрыт). Все это вызывало сильное падение объема производства. 80 % предприятий работали на военные нужды, что сокращало выпуск потребительских товаров. Начался дефицит, в том числе и промышленных товаров в деревне. Нарушился баланс обмена между городом и деревней, начались рост цен на сельскохозяйственную продукцию и инфляция. Транспортный кризис (в 1916 г. $^1/_4$ часть локомотивного состава была выведена из строя) не только не позволял России подтягивать войска к фронту и перебрасывать по его линии, но и парализовал внутреннюю торговлю.

Война изменила многое в расстановке политических сил внутри страны. Самые актуальные вопросы в государстве отошли как бы на второй план, все внимание сконцентрировалось на войне. Николай II, в 1915 г. принявший на себя командование военными силами и пребывавший в связи с этим в Ставке командования, оказался изолированным от управления страной. В его отсутствие правительство оказалось совершенно дезорганизовано. «Министерская чехарда» (за год сменилось пять министров внутренних дел, четыре министра сельского хозяйства и три военных министра) свидетельствовала о потере

самодержавием рычагов управления государством.

Монархия стремительно теряла не только рычаги управления, но и общественную поддержку. В последний период существования монархии всеобщее недовольство вызывала личность близкого ко двору «старца» Г. Распутина. Увлечение мистицизмом при дворе сделало влияние Распутина довольно значительным. Царский фаворит, малограмотный крестьянин, по циркулирующим в России слухам, открыто вмешивался в политику, в военные вопросы, часто от его мнения зависела судьба министров и других членов правительства.

Недовольство политикой правительства проявилось в работе IV Государственной думы, созванной в 1912 г. Центральными вопросами в Думе стали:

<table>
<tr><th>О «правительстве доверия» (ответственном перед Думой)</th><th colspan="2">О возможности сепаратного мира с Германией для выхода России из войны</th></tr>
<tr><td>Оформившийся в IV Думе Прогрессивный блок (октябристы, кадеты и др.) требовал «правительство народного доверия» с ответственностью министров перед Думой</td><td colspan="2">Вопрос о возможности мира с Германией вызвал раскол не только между партиями в Думе, но даже внутри самих партий</td></tr>
<tr><td>Политический кризис 1915 г. заставил правительство под давлением Думы начать формирование нового правительства, одновременно готовя разгон Думы. Дума готовила списки новых министров из своего состава. Весь 1916 г. царь упорно сопротивлялся требованиям сформировать «правительство доверия»</td><td>Войну до «победного конца» проповедовали социал-патриоты (Плеханов, Кропоткин), оборонцы (часть меньшевиков и трудовиков с Керенским), кадеты, октябристы</td><td>Часть большевиков призывала к поражению своего правительства, позже — к перерастанию империалистической войны в гражданскую (Ленин, Троцкий)</td></tr>
</table>

Однако с затягиванием войны отношение партий к ней менялось. В течение 1916 г. легальная оппозиция умножила атаки против самодержавия. Когда Дума собралась 13 ноября 1916 г., в стране сложилась уже критическая обстановка. В своей речи в Думе, текст которой распространялся по всей стране в списках, П. Н. Милюков утверждал, что политика правительства продиктована «либо глупостью, либо изменой». А. Керенский от имени трудовиков потребовал отставки всех министров, «предавших свою страну».

25 февраля 1917 г. император издает указ о роспуске Государственной Думы. Ее депутаты создают 27 февраля Временный комитет

Государственной Думы, на основе которого позже было создано Временное правительство.

Первая мировая война привела к существенным переменам в государственном управлении Россией.

Необходимость решения чрезвычайных задач военного времени, перестройки хозяйства на военный лад обусловили создание чрезвычайных органов в стране.

Прежде всего был образован ряд межведомственных учреждений – особые совещания. В 1915 г. создано особое совещание по снабжению армии, которое позднее преобразовано в четыре особых совещания по обороне, топливу, продовольственному делу и по перевозкам продовольствия и военных грузов, 30 августа 1915 г. создано пятое особое совещание по устройству беженцев.

Особые совещания состояли из представителей соответствующих учреждений, ведомств и организаций. Так, в особое совещание по обороне входили: военный министр (председатель), председатель Государственного совета, председатель Государственной Думы, 9 членов Государственного совета, 9 депутатов Государственной Думы и пр. Примерно таким же образом были созданы и другие особые совещания.

Каждое совещание могло образовывать комиссии и комитеты в соответствии со своими функциями и задачами для предварительной подготовки вопросов, подлежащих обсуждению на совещаниях. Особые совещания имели право: издавать временные правила, обязательные к исполнению, налагать секвестр, устанавливать предельные цены, проводить реквизицию, заготавливать все необходимое для армии.

Практической задачей особых совещаний являлось улучшение снабжения армии. Однако, несмотря на большие полномочия и широкое представительство в них правительственных учреждений и общественных организаций, особые совещания плохо справлялись со своими функциями по снабжению армии.

Война вызвала изменения в органах военного управления в армии и потребовала расширения прав военных властей.

С момента объявления мобилизации вступило в действие Положение о полевом управлении войск, утвержденное 16 июля 1914 г. Полномочия военных властей и их взаимоотношения с органами гражданского управления определялись этим Положением и особы ми Правилами о местностях, объявленных на военном положении. Согласно Положению территория развертывания и действий вооруженных сил и их тыловых учреждений составляла театр военных действий. Все гражданское управление театра военных действий подчинялось главным начальникам соответствующих военных округов или военным

генерал-губернаторам. Положение определяло структуру полевого аппарата управления войсками (ставки). Верховный главнокомандующий, являвшийся высшим начальником всех сухопутных и морских вооруженных сил, наделялся чрезвычайными полномочиями.

В районе театра военных действий его приказания исполнялись наравне с законами и распоряжениями центральных властей всеми правительственными учреждениями. Он подчинялся только царю и за свои действия нес ответственность только перед ним. Командующий армией мог принимать меры по обеспечению общественного порядка, государственной безопасности, совершенствованию обороны. За нарушение обязательных постановлений командующий армией мог устанавливать наказания, не превышающие трехмесячного заключения, или штраф до 3 тыс. рублей.

Для содействия правительственным учреждениям в снабжении армии и флота по инициативе представителей промышленности в годы Первой мировой войны были созданы военно-промышленные комитеты, функциями которых являлись:

– посредничество между казной и промышленностью;

– распределение военных заказов;

– регулирование сырьевого рынка и снабжение предприятий сырьем;

– регулирование внешней торговли;

– нормирование цен на сырье, т. е. мобилизация торговли;

– регулирование рынка труда и транспорта.

При военно-промышленных комитетах создавались рабочие группы, примирительные камеры и биржи труда. Эти органы брали на себя улаживание конфликтов между рабочими и предпринимателями.

В ноябре 1916 г. принимается постановление о введении продовольственной разверстки, устанавливаемой уполномоченными особых совещаний или земской управой. Расчет за изымаемые продукты производили в твердых ценах, в случае отказа назначалась реквизиция по ценам на 15 % ниже твердых. Устанавливалась карточная система для населения: продукты продавались несколько раз в неделю, ограничивали отпуск товаров в одни руки, лимитировали карточки.

В мае 1915 г. был создан Главный продовольственный комитет, в компетенцию которого входили сбор сведений о запасах продовольствия от всех учреждений и лиц, установление плана перевозок продовольствия и заготовительная деятельность. На местах создавались отраслевые отделения комитета и местные губернские комитеты. Это были чрезвычайные экономические

органы.

Осенью 1916 г. параллельно с государственно-промышленными органами стали создаваться общественные организации, объединившиеся в Союз земств и городов (Земгор). Своей задачей они ставили оказание помощи раненым (организация госпиталей, поставка медикаментов, подготовка медперсонала), распределение заказов мелким предприятиям и посредничество между ними и казной. Юридической основой деятельности Союза стали договоры, заключавшиеся разными земствами между собой. Правительство предоставило Земгору права полувоенной организации. Чиновники Земгора носили форму и освобождались от военной службы.

В годы войны произошли изменения в системе судебных органов. 20 июля 1914 г. утверждена новая редакция IV раздела военно-судебного устава «О суде в военное время». Согласно уставу в районе театра военных действий и в местностях, объявленных на военном положении, учреждались полковые и равные им корпусные военно-окружные суды и Главный военный суд, или Кассационное присутствие. При чрезвычайных обстоятельствах в районе театра военных действий и в местностях, объявленных на военном положении, образовывались военно-полевые суды. При полевом управлении главнокомандующим армиями фронта назначался заведующий военно-судной частью. Полковой командир имел право изменять состав полкового суда по истечении срока полномочий судей. Временные члены корпусных и военно-окружных судов назначались из строевых офицеров соответствующими командирами. Председатель Кассационного присутствия назначался царем.

2. Государственное управление Россией в период революций 1917 г.

Экономические трудности, ухудшение снабжения Петрограда хлебом из-за транспортных проблем и затянувшаяся война вызывали недовольство, однако это недовольство, свойственное любой войне, настолько быстро переросло в революцию, что даже современники затруднялись в выявлении глубинных причин февральской революции.

К середине февраля 1917 г. в столице обыденным явлением стали очереди за хлебом. Черный рынок взвинчивал цены на основные продукты питания. Рабочие отреагировали на рост цен требованием увеличения зарплаты. Власть не проявляла беспокойства, расценивая петроградские события как обыкновенные беспорядки. Политические партии, видимо, придерживались сходного мнения. Большевиками, меньшевиками, эсерами велась традиционная пропаганда на предприятиях и митингах. Внимание либеральной оппозиции концентрировалось на Государственной Думе и создании министерства, ответственного перед парламентом. Однако события стали развиваться по иному пути.

18 февраля

Рабочие одного из цехов Путиловского завода, начавшие забастовку, были уволены. Администрация завода пошла на локаут. Однако в защиту пострадавших выступили рабочие других цехов Путиловского завода и предприятий Петрограда. Начались стачки по всему городу

23 февраля

На некоторых предприятиях проводились митинги, посвященные Международному женскому дню

24 февраля

Стачечное движение нарастало, в некоторых местах начались столкновения с полицией

25 февраля

К бастующим рабочим стали присоединяться другие городские слои. Движение стало приобретать массовый характер. Появились лозунги: «Хлеб, мир, свобода!»,

«Долой войну!»

26 февраля

Власти решили навести порядок. Последовало несколько столкновений полиции с демонстрантами. Наиболее активные агитаторы из Петербургского комитета большевиков были арестованы. Царь, находившийся в Ставке командования, по совету правительства, выступившего за прекращение работы Думы, издал указ о ее роспуске, игнорируя телеграммы ее председателя М. Родзянко с просьбами создать «правительство доверия» и этим прекратить беспорядки

27 февраля

Коренное изменение в создавшееся положение внес переход расквартированных в Петрограде запасных батальонов гвардейских полков на сторону митингующих. Эти полки, состоявшие преимущественно из новобранцев или вернувшихся с фронта раненых, не испытывая рвения к отправке на передовую, склонны были поддержать лозунги восставших о мире. Был захвачен Арсенал, что дало в руки восставших 40 тыс. винтовок

Военная поддержка бастующих резко изменила характер их выступлений. Почувствовав перемены, сориентировались и радикальные партии. 27 февраля ЦК РСДРП большевиков выпустил манифест, поставив своей задачей создание Временного революционного правительства. 28 февраля призвали к созданию Временного правительства и меньшевики.

К 28 февраля царская власть в Петрограде фактически перестала существовать.

До 27 февраля в Ставке не придавали особого значения беспорядкам в столице. Отношение к происходящему изменилось только после бунта Петроградского гарнизона. Царь распорядился двинуть в столицу войска с фронта, и 28 февраля сам покинул Ставку, выехав в Петроград. Однако его поезд не смог даже приблизиться к столице: железнодорожные пути контролировались восставшими. Царь вынужден был двинуться в Псков, где располагался штаб Северного фронта (главнокомандующий генерал Н. Рузский)

В Пскове под давлением генералитета (начальника штаба Ставки генерала М. Алексеева и Н. Рузского) царь принял

решение о создании ответственного министерства, однако эта мера оказалась запоздавшей. В телефонном разговоре с Рузским Родзянко объявил основным требованием отречение царя в пользу сына Алексея при регентстве брата Николая – Михаила Александровича.

Во Временном комитете, резко полевевшем в результате событий 27 февраля, преобладало стремление сохранить конституционную монархию, даже если для этого придется пожертвовать самим Николаем. В Псков выехали думские посланцы – октябрист А. Гучков и монархист В. Шульгин для переговоров об отречении Николая.

Образование новых органов власти. Возникновение двоевластия в России

К 27 февраля у некоторых членов социал-демократической фракции Государственной Думы, союза рабочих кооперативов Петрограда созрела идея создания Совета рабочих депутатов, подобного Советам, существовавшим в 1905 г.

27 февраля в Таврическом дворце, где еще собиралась Дума, члены ее социал-демократической фракции и часть левой интеллигенции объявили о создании Временного исполнительного комитета Петроградского Совета рабочих депутатов и призвали к немедленным выборам в Совет. Нормы представительства определялись следующим образом: один депутат от тысячи рабочих и один – от роты солдат. Прибыло около 250 членов, которые и избрали Исполнительный комитет Совета. Его председателем был избран меньшевик Н. Чхеидзе (лидер социал-демократической фракции в Думе), заместителями председателя – меньшевик М. Скобелев и трудовик А. Керенский.

Советы как новая власть немедленно занялись законотворчеством. 1 марта был выпущен приказ № 1 по петроградскому гарнизону, предусматривавший:

– введение в войсках выборных солдатских комитетов;

– наделение этих комитетов правом санкционировать приказы военного руководства;

– требования вежливого обращения офицеров с солдатами;

– наделение нижних армейских чинов гражданскими правами.

Приказ № 1 положил начало формированию в действующих войсках различных комитетов, что фактически подрывало военную дисциплину в армии.

Либеральная оппозиция Думы, первоначально со стороны наблюдавшая за разворачивающимися событиями, к 27 февраля

решилась, наконец, со своей стороны принять участие в формировании новых властных органов. Практически одновременно с созданием Петроградского Совета рабочих депутатов лидеры либеральных партий Думы образовали Временный комитет для восстановления порядка и для сношения с лицами и учреждениями. Председателем комитета был избран председатель IV Думы октябрист М. Родзянко.

Наведение порядка думский комитет связывал с урегулированием вопроса о власти, в частности с созданием правительства, ответственного перед Думой, что превратило бы Россию в конституционную монархию. Это требование положило начало переговорам между Временным комитетом и царем, находящимся в Ставке.

В этот период Временный комитет Государственной думы решил приступить к формированию Временного правительства. Но поскольку главная вооруженная сила – петроградский гарнизон – находился под контролем Советов и именно Советы имели решающее влияние в сложившейся ситуации, Временный комитет Думы должен был пойти на переговоры с Исполнительным комитетом Совета.

Исполком был согласен на переговоры, и согласие это объяснялось идейными убеждениями преобладавших в Совете меньшевиков. Они полагали, что если революция, совершающаяся в стране, буржуазная, то и власть соответственно должна принадлежать буржуазии и либеральным партиям. Была и другая причина готовности Исполкома передать власть Временному правительству. Опасность вступления в столицу верных царю войск давила на революционные силы и заставляла их искать основы «легальности» новых органов в Государственной Думе и в других старых органах власти.

Исполком соглашался поддержать Временное правительство, только если оно будет проводить политику, санкционированную Советом. Против этого в самом Исполкоме выступили только большевики, не имевшие большинства, продолжая настаивать на создании небуржуазного Временного революционного правительства.

В ночь с 1 на 2 марта Исполком одобрил состав Временного правительства. В него вошли 12 человек: 6 кадетов и 6 октябристов и близких к ним деятелей. Ключевые посты заняли:

Князь Г. Львов, близкий к кадетам – Глава Временного правительства

П. Милюков, кадет – Министр иностранных дел

А. Гучков, октябрист – Военный министр

А. Керенский, эсер – Министр юстиции

Программа, согласованная с Исполкомом Совета, состояла из восьми пунктов:

1) амнистия политическим заключенным;
2) свобода слова, печати, шествий и демонстраций;
3) отмена всяких национальных и религиозных ограничений;
4) подготовка и созыв Учредительного собрания;
5) роспуск полиции и создание народной милиции;
6) введение выборного местного самоуправления;
7) предоставление солдатам гражданских прав;
8) невывод на фронт войск Петроградского гарнизона.

В стране после Февраля сложилось два политических центра – Временное правительство и Петроградский Совет. Временное правительство пользовалось поддержкой Совета, в том числе и по восьми пунктам программы, а если и были разногласия, то они не могли нарушить достигнутой договоренности: Совет поддерживает Временное правительство до тех пор, пока оно проводит одобренную Советом политику.

2 февраля утром думские делегаты Гучков и Шульгин прибыли в Псков к царю. Царь отрекался от престола, но неожиданно заявил, что отрекается не только за себя, но и за сына в пользу Михаила. Возникло замешательство: отрекаться за сына Алексея, даже если его слабое здоровье не позволяло надеяться на долгое царствование, царь по закону не имел права. Однако Шульгин и Гучков приняли и такое отречение. По их просьбе до момента отречения царь назначал Г. Львова премьер-министром. Временное правительство, таким образом, получило еще один козырь в свою пользу.

Вопрос о власти был отложен до Учредительного собрания. Великий князь Михаил отказался от принятия престола до выбора Учредительным собранием формы правления. Два отречения подряд знаменовали собой окончательную победу революции.

Государственное управление Россией после Февральской революции

Падение монархии произошло буквально за несколько дней. Это объяснялось утратой монархией существенной опоры в обществе, охваченном недовольством, трудностями войны и нерешенностью давно назревших вопросов внутренней политики. Плохой опорой оказалась и армия, занятая на фронтах.

Монархия пала в результате событий в Петрограде при полном равнодушии народа, явном нежелании даже монархистов

сражаться за монархию, готовности высшего командного состава армии примириться с отречением Николая в пользу брата в надежде, что скомпрометированная «распутинщиной» власть, уйдя со сцены, даст возможность власти новой укрепиться, что, в свою очередь, поможет успешнее вести войну.

Россия оказалась перед выбором будущей формы правления и, казалось, должна была пойти по проторенному пути конституционных монархий или буржуазных республик, конституций, парламентов, демократических преобразований и т. д. Однако решение центрального вопроса любой революции – вопроса о власти – откладывалось до Учредительного собрания. Фактически же его пришлось решать гораздо раньше.

Продолжавшееся революционное движение масс не позволило Временному правительству, являвшемуся властью буржуазии, оставить в неприкосновенности государственные структуры. Был упразднен Департамент полиции, взамен которого в системе Министерства внутренних дел создали новый орган – Главное управление общественной полиции (затем переименованное в Главное управление по делам милиции). Были ликвидированы Особое присутствие Правительствующего Сената, корпус жандармов, Министерство императорского двора и Канцелярия императора.

Были учреждены Министерство продовольствия, Министерство труда. При Министерстве юстиции была основана Чрезвычайная следственная комиссия для расследования противозаконных действий бывших министров, главноуправляющих и других высших должностных лиц.

Временное правительство начало готовить выборы в Учредительное собрание, реформу местных органов, аграрную реформу (были созданы земельные комитеты), утвердило права фабрично-заводских комитетов.

В августе был упразднен Святейший Синод и учреждено Министерство вероисповедания.

Были внесены изменения в местное самоуправление: отменены должности генерал-губернаторов, градоначальников, приставов, земских начальников. Их функции были переданы губернским, городским и уездным комиссарам Временного правительства.

Судебная система, в целом сохранившая принципы Судебных уставов 1864 г., Уголовного уложения, была дополнена революционными судами, возникшими по инициативе населения. По положению «О судах по административным делам» (май 1917 г.) административный суд наделялся правом рассматривать дела по протестам комиссаров правительства на местные органы

власти.

Февральская революция значительно расширила права граждан; российские подданные получили политическое права: свободу слова, печати, собраний, демонстраций и др. Однако с ликвидацией двоевластия (4 июля 1917 г.) Временное правительство стремилось ограничить эти права. Так, в июле 1917 г. военный министр и министр внутренних дел получили право не допускать всякие собрания и съезды в целях государственной безопасности. Правительство усилило репрессии в отношении военнослужащих, отказавшихся продолжать войну.

Для разработки законодательных актов было создано Юридическое совещание, которое, в свою очередь, образовало комиссию по подготовке текста проекта конституции России, но этот проект не стал законом. Временное правительство не приступило к решению важнейших вопросов, касающихся народов России, – прекращения войны, решения аграрного вопроса, определения формы государственного устройства. Только 1 сентября 1917 г. Россия была объявлена республикой.

Революция сама по себе не могла решить большинства проблем, которые в условиях войны и внутренней неразберихи резко обострились. Материальное положение населения в городах продолжало резко ухудшаться, цены росли гораздо быстрее заработной платы рабочих. Рост цен на необходимые продукты питания и их постоянная нехватка стимулировали черный рынок. Массовым явлением стала безработица.

В деревне в результате массовой мобилизации многие семьи остались без мужчин. К третьему году войны отсутствие кормильцев уже существенно сказывалось на производительности крестьянского хозяйства.

Интеллигенция, поначалу приветствовавшая свободу, дарованную революцией, довольно быстро обнаружила, что у свободы всегда есть обратная сторона – отсутствие порядка. Свобода без порядка вырождалась в анархию. А слабая власть не могла гарантировать сколько-нибудь приемлемую стабильность. Под действием приказа № 1 быстро разлагалась армия.

Менялось отношение политических партий к Временному правительству.

На правом фланге, представленном монархистами и октябристами, Временное правительство пользовалось несомненным авторитетом как единственный оставшийся оплот законной государственной власти. После отречения Николая и Михаила Временному правительству присягнули на верность почти все Романовы. Октябристы и близкие им политики заняли шесть мест в правительстве. Их целями являлись

конституционная монархия, сохранение крупной частной собственности, в том числе и на землю, верность принятым Россией международным обязательствам.

Шесть министерских портфелей достались кадетам, представлявшим собой политический центр. Кадеты были согласны на частичное отчуждение помещичьих земель при решении аграрного вопроса, умеренное рабочее законодательство и на ведение войны до победного конца.

Левый фланг был представлен революционной демократией – социалистическими партиями – эсерами и социал-демократами (большевиками и меньшевиками). Их политические цели заключались в дальнейших демократических преобразованиях, прекращении войны, установлении мира без аннексий и контрибуций, расширении рабочего законодательства, проведении земельной реформы с ликвидацией помещичьего землевладения. Левые партии, не стремившиеся к получению министерских портфелей (за исключением А. Керенского, вошедшего в состав правительства добровольно), концентрировались в Советах и различных профсоюзах, фабричных, заводских и войсковых комитетах, в местном самоуправлении и т. д.

Меньшевистско-эсеровский блок, составлявший большинство в Советах, согласен был поддерживать Временное правительство лишь постольку, поскольку оно проводило одобренную Советами политику. Многие большевики во главе с вернувшимися из ссылки Л. Каменевым, И. Сталиным склонялись к объединению с меньшевиками в вопросе поддержки Временного правительства.

Однако возможность такого объединения была сорвана приездом из-за границы лидера большевиков В. Ленина. Еще до своего возвращения из Швейцарии, где его застала Февральская революция, он теоретически обосновал необходимость перехода «буржуазно-демократической революции» в «социалистическую». Такой подход был явным новшеством для всех социалистов, полагавших, что для созревания материальных предпосылок социалистического строя необходимо, как минимум, несколько десятилетий.

Сразу же по приезде в начале апреля 1917 г. в Петроград Ленин выступил с «Апрельскими тезисами», в которых развил идею перерастания буржуазной революции в социалистическую при опоре на пролетариат и беднейшее крестьянство. Им же были выдвинуты лозунги, определявшие задачи партии: «Никакой поддержки Временному правительству!», «Вся власть Советам!» Перед партией была поставлена задача завоевания большинства в Советах с целью взятия власти в свои руки.

С одной стороны, от Временного правительства, чья власть была чрезвычайно слаба, ждали невозможного. С другой – меры, предпринятые Временным правительством, запаздывали.

Тем не менее преобразования, проводимые правительством, значительно продвигали Россию по демократическому пути.

Реформы Временного правительства:

– введены демократические права и свободы: слова, печати, собраний, партий;

– отменена смертная казнь;

– отменена цензура;

– дана амнистия политическим заключенным;

– положено начало созданию земельных комитетов для аграрной реформы;

– введена хлебная государственная монополия, учреждено Министерство продовольствия и продовольственные комитеты, ответственные за снабжение;

– в местном управлении губернаторы заменены на губернских и уездных комиссаров Временного правительства. Сеть земств была распространена на всю территорию страны, но они быстро вытеснялись Советами.

Однако уже после первого месяца нахождения у власти в политике Временного правительства все больше проявлялось стремление найти поддержку у различных политических партий и слоев общества, чьи противоречивые интересы заставляли его метаться из стороны в сторону. Невозможность одновременно учесть интересы всех вела в конечном итоге к кризисным ситуациям вокруг правительства.

Изменения в государственном строе

Временное правительство было сформировано 3 марта 1917 г. и просуществовало до 25 октября 1917 г., претерпев ряд реорганизаций, в том числе в своей структуре.

Было образовано несколько новых ведомств:

– Министерство труда, главной целью которого было примирение труда и капитала, развитие системы социального страхования;

– Министерство продовольствия, унаследовавшее задачи Министерства земледелия;

– Министерство государственного призрения, принявшее на себя функции благотворительных органов.

В августе 1917 г. вместо Синода создается Министерство по делам вероисповеданий, действующее в рамках правового статуса церковных организаций (сформировано на церковном соборе в

августе).

Для выработки «общего плана организации народного хозяйства и труда, а также для разрешения законопроектов и общих мер по регулированию хозяйственной жизни» создаются Экономический совет и Главный экономический комитет под председательством Львова. Из 36 мест 9 отдавались в нем профсоюзам.

Положение об этих органах было принято в июне 1917 г. В состав Совета входили представители министерств, общественных и научных организаций, профсоюзов. Комитет состоял из министров, назначаемых правительством. Особые совещания и комитеты обязаны были руководствоваться постановлениями Совета. В функции Комитета входило руководство деятельностью всех органов, регулирующих народное хозяйство, согласование мероприятий в разных отраслях народного хозяйства, объединение статистической работы. Для координации законотворческой деятельности министерств Временное правительство создало Юридическое совещание.

В мае 1917 г. принимается новое Временное положение о земских учреждениях. Компетенция земских органов самоуправления значительно расширялась. Надзор за земствами возлагался на губернского комиссара Временного правительства. Министерство внутренних дел утверждало договоры с частными лицами об устройстве ими земских сооружений, переустройстве дорог и пристаней, заключении займов под залог земского имущества. Исполнительным органом земств становилась милиция.

Органами власти на местах стали уездные земские собрания, избираемые на три года из гласных от сельских местностей и городов. При этом возрастной ценз был снят, но от выборов отстранены военнослужащие. Списки кандидатов подписывали десять избирателей, ценза оседлости не требовалось. Контроль за выборами осуществлял Сенат. Губернские земские собрания выбирались уездными собраниями.

Компетенция земств значительно расширена: к их ведению отнесены вопросы охраны труда, создания бирж труда и общественных мастерских, оказания юридической помощи, а также поиски путей повышения уровня жизни.

Представителями власти на местах были комиссары Временного правительства, под их контролем функционировали волостные комитеты. Действовавшие на местах различные комитеты общественности призваны были противодействовать Советам.

Общее руководство земствами осуществлял Всероссийский земский союз, деятельность городских и районных дум и управ возглавлял Совет дум. В июне 1917 г. принято положение о Всероссийском земском союзе. Его деятельность заключалась в осуществлении мероприятий, продиктованных потребностями общеземского характера, войной и ее последствиями. Для решения этих проблем союз мог создавать фабрично-заводские, торговые и кредитные предприятия. Союзу предоставлялись права на приобретение имущества, вступление в договоры, иски и обязательства. Он оперировал средствами, формирующимися за счет ассигнований земских собраний, частных сборов, дотаций казны, доходов самого союза. Его органами были собрание уполномоченных, Главный комитет, ревизионная комиссия.

В мае 1917 г. принят Закон о волостном земстве, упразднивший все другие волостные органы. На волостные земства возлагались обязанности, ранее исполнявшиеся волостными правлениями и волостными старшинами.

Исполнительным органом стала волостная управа, она же заменила волостные продовольственные комитеты. В компетенцию волостного земства вошли вопросы о повинностях и капиталах земства, осуществление пожарных, санитарных и коммунальных мероприятий, организация бирж труда. Волостное земское собрание состояло из волостных земских гласных, избираемых на три года и работавших в нем безвозмездно.

В компетенцию волостной земской управы входили: созыв собраний, подготовка проектов решений, объявление постановлений центральной власти, охрана порядка и продовольственные обязанности. Уездное земское собрание утверждало сделки по отчуждению волостным земством недвижимости, установленные волостным земством сборы, договоры и займы.

Была расширена компетенция мировых судов.

В судебную систему того периода входили окружные суды, судебные палаты, в которых были ликвидированы институты сословных представителей, мировых судей и их съезды. Наиболее важные дела рассматривались в мировых присутствиях.

В мае-июне 1917 г. принимаются акты, которые устанавливали новые цензы для судей: для мировых – среднее образование и трехгодичный стаж чиновника, для окружных судей – высшее образование и определенный стаж работы в госаппарате.

В марте по инициативе Петроградского Совета правительство учредило временные суды, состоявшие из мирового судьи и двух заседателей (рабочего и солдата). В их компетенцию входили

дела местного масштаба. После июльских событий эти органы были упразднены.

В мае принят Закон о временном устройстве местного суда, включавший в состав мирового суда участковых и добавочных мировых судей. Членов мирового суда избирали волостные земские собрания и городские думы, утверждал их список мировой съезд.

Уже в мае 1917 г. в стране возрождалась система административной юстиции: в уездах стали действовать административные судьи, в губерниях открылись административные отделения окружных судов, административно-судебные функции возложены на первый департамент Сената.

В июле в Петрограде было создано Управление уголовного розыска, подчиняющееся прокурору окружного суда и контролируемое прокурором судебной палаты. Формирование органов розыска и дознания проводилось в рамках общего суда и местного самоуправления с целью усиления за ними контроля общественности и представительных органов. В компетенцию органов административной юстиции входило разрешение конфликтов между государственными органами и общественными учреждениями. В сентябре в систему административной юстиции включены земельные и продовольственные комитеты.

Земельные комитеты на губернском, уездном, волостном уровнях были образованы в апреле 1917 г. Их задачей стала подготовка земельной реформы, выработка предложений, которые должны утверждаться на Учредительном собрании. Члены земельных комитетов избирались земскими собраниями, городскими думами, мировыми съездами из представителей уездных или волостных земельных комитетов, окружных судов, Министерства финансов и Министерства земледелия. Земельные комитеты собирали сведения по земельным делам, осуществляли надзор за эксплуатацией национализированных земель и урегулирование земельных споров.

К компетенции Главного земельного комитета относились: обобщение данных и составление проектов земельных реформ, руководство местными комитетами, контроль за исполнением решений и отмена их в случае необходимости; созыв съездов земельных комитетов. Губернские и уездные комитеты занимались подготовкой представлений о причинах, препятствующих проведению земельной реформы, рассматривали вопросы ограничения действий частных лиц, допускавших бесхозяйственность во владении, споры о владении.

В состав Главного комитета входили: министр земледелия,

назначенные правительством члены специального комитета, представители Всероссийского Совета крестьянских депутатов, временного комитета Государственной Думы, Всероссийского Совета рабочих депутатов, Всероссийского Совета кооперативов, представители политических партий и научных экономических обществ.

В сентябре 1917 г. были созданы полевые земельные суды, призванные рассматривать земельные споры и дела о беспорядках.

Для разрешения конфликтов на промышленных предприятиях в августе 1917 г. созданы примирительные камеры в территориальных районах или отраслях промышленности. Второй инстанцией для решения этих споров стали третейские суды.

В апреле 1917 г. был учрежден институт комиссаров труда, возглавлявших трудовые округа из нескольких губерний. В их ведении находились биржи труда, закон о которых принят в августе. В апреле же специальным постановлением определены функции фабрично-заводских комитетов, создававшихся явочным порядком на местах. В августе законодательно закрепляется порядок найма рабочих, хозяевам предприятий предоставляется право проводить локауты (увольнение бастующих рабочих).

Деятельность всех звеньев государственного аппарата в 1917 г. отличалась крайней неустойчивостью и неэффективностью. В обществе исчезло доверие к власти, ее решения оставались на бумаге, а часто просто оспаривались и не признавались населением. Неудивительно, что страну постепенно стала захлестывать волна беспорядков и насилия. В деревне крестьяне в массовом порядке захватывали земли, сжигали помещичьи имения, убивали их владельцев, управляющих. В воинских частях солдаты отказались подчиняться приказам, армия перестала существовать как боевая сила. Экономический саботаж со стороны некоторых предпринимателей и забастовки рабочих окончательно дезорганизовали производство как систему.

Кризисы вызвали к жизни идею «власти твердой руки», на практике связывавшуюся с военной диктатурой. Правые партии, к которым после июньского кризиса примкнули и кадеты, заинтересованные в прекращении «революционной анархии», начали поиски потенциального диктатора.

Растущей популярностью пользовался генерал Л. Корнилов, сын казака, придерживавшийся республиканских взглядов. В середине июля он был назначен верховным главнокомандующим.

На государственном совещании в августе 1917 г. в Москве

Корнилов выдвинул свой проект необходимых мер по установлению диктатуры.

Проект получил одобрение. Председатель Временного правительства Керенский даже дал поручение разработать соответствующие законопроекты.

Поощряемый кадетами, при поддержке правых Корнилов решился на военный переворот. Когда немецкие войска заняли Ригу, Корнилов потребовал подчинения себе войск столичного гарнизона, которые находились в распоряжении Временного правительства, и распространения в тылу смертной казни. Эти требования Керенским были отклонены.

Корнилов потребовал передачи власти главнокомандующему. Керенский, в свою очередь, потребовал от правительства наделения его чрезвычайными полномочиями (они ему были даны), объявил о смещении главнокомандующего и, пока войска Корнилова продвигались к Петрограду, предпринял попытку заручиться поддержкой Советов и всех революционных сил. Были начаты переговоры с Советами о созыве Демократического совещания с представительством левых революционных партий, из тюрьмы были выпущены большевики, которым разрешили принять участие в работе ВЦИКа.

27 августа ВЦИК создал Комитет народной борьбы с контрреволюцией, куда вошли и большевики. Петроградский гарнизон занял позиции на подходе к городу корниловских войск, но боевых действий даже не потребовалось, вполне достаточно было просто блокировать железнодорожные пути. Корнилов и другие генералы были арестованы 1 сентября.

Корниловский мятеж резко изменил расстановку сил на политической арене. Правые партии и офицерство дискредитировали себя поддержкой Корнилова, а авторитет большевиков, постоянно твердивших о контрреволюционных силах, резко возрос. Быстрым темпом шла большевизация Советов. В конце августа Петроградский и

Московский Советы приняли большевистскую резолюцию о власти с требованием отказаться от коалиционного правительства.

14 сентября в Петрограде открылось Демократическое совещание, среди делегатов которого было: 532 эсера, 172 меньшевика, 55 народных социалистов, 134 большевика и 17 беспартийных. Перевес вновь оказался на стороне эсеро-меньшевистского блока. Вопрос о власти выявил на совещании три направления.

Правое крыло **(правые меньшевики и эсеры во**

главе с И. Церетели)

Требовали коалиции с кадетами

Центр **(часть меньшевиков и эсеров во главе с Ю. Мартовым и В. Черновым)**

Выступили за коалицию с другими демократическими партиями

Левое крыло **(большевики во главе с В. Лениными Л. Троцким)**

Требовали немедленной передачи всей власти Советам

Победило течение за коалицию с кадетами. Было решено передать право формирования правительства новому органу, который должно было избрать Демократическое совещание, – «Совету республики» («Предпарламенту»). В итоге Керенский сформировал коалиционное правительство из 6 кадетов, 1 эсера, 3 меньшевиков, 2 трудовиков, 2 военных и 1 независимого.

Большевики проиграли по всем позициям на Демократическом совещании, но Советы оказались в их руках. После выборов в новый Исполнительный комитет Петроградского Совета большевики заняли в нем 13 мест, остальные места достались 6 эсерам и 7 меньшевикам. Председателем Петроградского Совета был избран Л. Троцкий.

* * *

Контрреформы, осуществленные Александром III, были шагом назад в государственно-политическом устройстве России. Этот фактор, наряду с экономическими, национальными, социальными противоречиями российского общества, в начале XX в. привел страну к взрывоопасной ситуации, требовавшей безотлагательного реформирования государственного управления и введения демократических свобод.

Однако Николай II и его окружение не нашли достаточно эффективных мер перехода к парламентаризму, политические игры с Государственной Думой затянулись. За революцией 1905–1907 гг. последовала революция февраля 1917 г., приведшая к отречению императора от власти, к смене формы государственного устройства – из абсолютной монархии Россия становится буржуазной республикой.

Вопросы для повторения

1. Охарактеризуйте меры Николая II по обновлению российской монархии в начале XX в.? Удалось ли ему перейти к парламентаризму?

2. Назовите особенности государственного управления в годы Первой мировой войны.

3. Как осуществило Временное буржуазное правительство государственное строительство в России после Февральской революции?

Глава X
Государственное управление Россией в советский период

1. Создание Советского государства. Становление и развитие Советского государственного управления

Оказавшись в центре мирового и национального кризиса, который закончился распадом Российской империи и Гражданской войной, Россия избрала совершенно новый путь общественного развития: строительство *социалистического общества.* Чем же был обусловлен такой путь России?

1. Социалистическое учение имеет многовековую историю. Оно отражает стремление малоимущих улучшить свое положение за счет передела накопленных богатств.

2. Острота экономических и социальных конфликтов конца XIX – начала XX в. поставила проблему выбора дальнейшего пути развития, новых ориентиров. Наиболее подходящим из таких ориентиров многим представлялся социализм, построение бескризисного, планомерно регулируемого общества.

3. В России возникли наиболее благоприятные условия строительства такого общества:

– появились революционные партии;

– существовали многовековые общинные традиции, имевшие много общего с социалистическим идеалом;

– преобладали неимущие и малоимущие слои, доведенные до крайнего состояния бедствиями военного времени, нищетой, бесправием и готовые принять экстремистские лозунги;

– не было значительного слоя собственников-предпринимателей (в том числе среднего класса);

– появились лидеры, которые смогли начать претворять социалистические идеалы в жизнь.

15 сентября 1917 г. в ЦК партии большевиков шло обсуждение писем Ленина «Большевики должны взять власть» и «Марксизм и восстание». Вождь большевиков требовал подготовки вооруженного восстания: «Ждать формального большинства у большевиков наивно: ни одна революция этого не ждет. И Керенский и К° этого не ждут, а готовят сдачу Питера…

История не простит нам, если мы не возьмем власти теперь». Однако никто из членов ЦК не поддержал позицию автора писем. Многие считали, что в России еще не сложились условия для социализма, а, следовательно, возможна только легальная политика и участие во властных органах наравне с другими партиями. Л. Каменев, споря с Лениным, доказывал, что у большевиков есть все шансы победить на выборах, и они либо

сами составят сильную оппозицию, либо в блоке с левыми эсерами и беспартийными крестьянами смогут создать правящую коалицию.

Но ситуация складывалась в пользу Ленина. 5 октября 1917 г. ЦК большевиков принял решение покинуть Совет республики. Против выступил Л. Каменев. Уход фактически означал, что большевики разрывают не только с Временным правительством, но и с другими социалистическими партиями.

7 октября в Петроград вернулся Ленин. 10 октября ему удалось склонить ЦК к принятию резолюции о вооруженном восстании (10 голосов «за» при двух «против» – Л. Каменев и Г. Зиновьев). Однако в отношении самого плана восстания наметились разные позиции: Ленин предлагал назначить восстание до начала II съезда Советов, который должен был состояться 20 октября, и срочно заняться его подготовкой. Троцкий предлагал в первую очередь взять власть в Советах и лишь в случае угрозы Советам путем восстания взять полностью власть в свои руки.

Большинство большевиков приняло точку зрения Ленина, поверив слухам о готовящейся сдаче Петрограда немцам. Для обороны города и революции большевиками был образован *Военно-революционный центр (ВРЦ)* в составе пяти членов партии: Свердлова, Сталина, Дзержинского, Урицкого, Бубнова.

Со своей стороны Троцкий явился инициатором создания военной организации при Петроградском Совете, председателем которого он являлся, – *Петроградского Военно-революционного комитета (ПВРК),* главой которого стал левый эсер П. Лазимир.

Тем временем события разворачивались следующим образом.

21 октября

Войска Петроградского гарнизона перешли на сторону ПВРК. ПВРК немедленно распространил информацию, что без его подписи ни одна директива войскам не является действительной. Узнав об этом, Керенский в ультимативной форме потребовал опровержения.

24 октября

Не получив опровержения, Керенский начал наступление на большевиков. Юнкера совершили налет на типографию большевиков. Большевиками это было расценено как наступление контрреволюции. Троцкий дал распоряжение войскам взять под контроль ключевые объекты города: вокзалы, мосты, почту и телеграф.

Расчет был прост: к 25 октября (дню открытия II съезда Советов) власть фактически будет в руках Петроградского Совета, и от съезда потребуется лишь одобрение уже свершившегося переворота. Вечером, не встретив сопротивления, большевистские военные части заняли указанные объекты. Город перешел под контроль большевиков всего за несколько часов. Лишь в Зимнем дворце заседало Временное правительство.

25 октября

Утром Керенский выехал из Петрограда в Псков, в штаб Северного фронта, чтобы оттуда привести войска для подавления большевистского восстания. В 10 часов утра было опубликовано заявление ПВРК о том, что правительство низложено. Подобное заявление означало государственный переворот. Вечером большевики направили правительству, продолжавшему заседать в Зимнем дворце, ультиматум с требованием капитуляции. Захват Зимнего дворца начался ночью после нескольких холостых выстрелов крейсера «Аврора». Временное правительство было арестовано.

II Всероссийский съезд Советов. Создание нового правительственного аппарата

Формирование нового государственного устройства в России началось 25 октября 1917 г.

Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов состоялся 25–27 октября (7–9 ноября) 1917 г. в Петрограде, в Смольном. Было зарегистрировано 649 делегатов (390 большевиков, 160 эсеров, 72 меньшевика).

На первом же заседании меньшевики и эсеры, осудив «военный заговор большевиков, организованный за спиною Советов», покинули съезд. Их уход дал большевикам свободу действий; под их влиянием съезд принял следующую резолюцию: «II съезд констатирует, что уход меньшевиков и эсеров является преступной и отчаянной попыткой лишить это собрание представительности в тот самый момент, когда массы стараются защитить революцию от наступления контрреволюции».

Съезд также проголосовал за предложенную Лениным резолюцию, передававшую всю власть Советам. Однако эта резолюция была формальной – власть на самом деле находилась в руках большевистской партии.

Съезд принял «Обращение к рабочим, солдатам и крестьянам

о победе Октябрьской революции и ее ближайших задачах». Этот юридический документ советской власти носил конституционный характер, юридически закреплял победу Октябрьского восстания.

Основные положения Обращения

1. Съезд провозгласил себя единственным законным высшим органом государственной власти в России.

2. Он объявил, что вся власть на местах должна принадлежать Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Таким образом, съезд, провозгласив единовластие и полновластие Советов в центре и на местах, учредил Советское государство.

3. Съезд наметил программу первоочередных задач советской власти, демократический мир, безвозмездная передача помещичьих земель в распоряжение крестьянских комитетов, своевременная доставка хлеба в города, гарантированное право на самоопределение всем нациям, населявшим Россию.

Первым законом советской власти стал Декрет о мире, который был принят единогласно многопартийным составом делегатов съезда 26 октября (8 ноября) 1917 г.

Другим важнейшим юридическим актом Второго съезда Советов стал Декрет о земле, принятый 27 октября (9 ноября) 1917 г.

Встал вопрос о формировании новых органов власти. Верховным органом власти объявлялся *Всероссийский съезд Советов.* Между съездами функции этого органа возлагались на *Всероссийский центральный исполнительный комитет* (ВЦИК). Из 101 его члена 62 были большевиками, 29 – левыми эсерами, 6 – меньшевиками-интернационалистами. Председателем ВЦИК был избран *Л. Б. Каменев,* которого 8 ноября заменил *Я. М. Свердлов.* Впоследствии ВЦИК создавал отделы, которым принадлежало право контроля и смещения правительства или изменения его состава.

Съезд Советов образовал временное (т. е. до созыва Учредительного собрания) рабочее и крестьянское правительство – *Совет народных комиссаров (Совнарком, СНК),* который получил право законодательной инициативы, оставаясь подотчетным и ответственным перед съездом Советов и ВЦИК.

Основным звеном среди центральных органов государственного управления стал *Народный комиссариат.* Совет народных комиссаров составлял правительство Российской республики. Соединение законодательных и исполнительных

функций было отличительной чертой новой власти. По поводу принципов формирования правительства (многопартийное или однопартийное) на съезде произошла острая дискуссия. Левые эсеры, стремившиеся к созданию широкой социалистической правительственной коалиции, отказались войти в правительство.

В результате его сформировали большевики в следующем составе: председатель – *В. И. Ленин* (Ульянов); народные комиссары: по внутренним делам – *А. И. Рыков,* земледелия – *В. П. Милютин,* труда – *А. Г. Шляпников,* торговли и промышленности – *В. Л. Ногин,* по иностранным делам – *Л. Д. Троцкий* (Бронштейн), финансов – *И. И. Скворцов* (Степанов), просвещения – *А. В. Луначарский,* юстиции – *Г. И. Оппоков* (Ломов), продовольствия – *И. А. Теодорович,* почт и телеграфа – *Н. П. Авилов* (Глебов), по делам национальностей – *И. В. Сталин* (Джугашвили); комитет по военным и морским делам – *В. А. Антонов* (Овсеенко), *Н. В. Крыленко* и *П. Е. Дыбенко.*

Таким образом, на II Всероссийском съезде Советов были заложены основы нового государственного устройства – Советской республики, которая должна была выражать и защищать интересы трудящихся.

Положение большевистского правительства было неустойчивым. Воспрепятствовать государственному перевороту должен был созданный 24 октября 1917 г. Комитет общественной безопасности. 26 октября главным образом эсерами и меньшевиками – членами Городской думы, прежнего ВЦИК, исполкома Всероссийского Совета крестьянских депутатов, ушедшими со II съезда Советов членами социалистических партий – был создан Комитет спасения Родины и революции.

Комитет планировал одновременно с вступлением в Петроград войск Краснова поднять восстание против большевиков. Левое крыло меньшевиков и эсеров, не поддерживая вооруженные выступления, тем не менее осуждало большевиков за узурпацию власти. Всероссийский исполнительный комитет профсоюза железнодорожников (Викжель) потребовал начать переговоры с целью создания однородного социалистического правительства. Большевики согласились на расширение «базы правительства», изменение его состава и даже склонялись к исключению из него Ленина и Троцкого, чего добивались меньшевики и эсеры. Тем не менее они отстаивали другие решения II съезда Советов.

Первоначально большевики рассчитывали использовать в интересах социалистических преобразований прежние министерства и другие старые государственные органы. Но чиновники, работавшие в министерствах, банках и других

учреждениях, по призыву Комитета спасения Родины и революции объявили стачку. Большевики обратились к руководству партии левых эсеров с предложением заключить политический блок.

В ходе переговоров было достигнуто соглашение о вхождении представителей партии левых эсеров в состав правительства. Левые эсеры возглавили Наркоматы почт и телеграфа, земледелия, юстиции, а также вновь созданные Наркоматы государственных имуществ и местного самоуправления. В остальных наркоматах представители партии левых эсеров заняли посты заместителей наркомов и членов коллегии. Представители партии левых эсеров были введены также в состав других центральных учреждений Советского государства.

К началу 1918 г. наркоматы в основном были сформированы. Одновременно прекратилась деятельность министерств Временного правительства. Декретами советской власти были распущены Экономический совет, Государственный комитет по народному образованию, Адмиралтейство, Государственный совет и его канцелярия, канцелярия Государственной Думы и ее Временного комитета и другие учреждения.

Охрану революционного порядка выполнял Петроградский ВРК (упразднен в декабре 1917 г.), а затем – *Народный комиссариат внутренних дел* (НКВД). По его постановлению от 28 октября 1917 г. стала создаваться *рабоче-крестьянская милиция.* Она находилась в ведении местных Советов и в то же время подчинялась НКВД, который в начале декабря 1917 г. распустил Главное управление милиции, существовавшее при Временном правительстве. При СНК была образована *Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем.* Ее возглавил *Ф. Э. Дзержинский* (1877–1926). В состав ВЧК вошли представители партий левых эсеров.

Были упразднены все прежние органы юстиции: окружные суды, судебные палаты, правительствующий Сенат, прокуратура, институты судебных следователей, присяжных поверенных и частных адвокатов. Была приостановлена деятельность мировых судов.

Декретом СНК от 22 ноября 1917 г. были учреждены выборные *народные суды,* состоявшие из председателя и народных заседателей. Для рассмотрения особо опасных для советской власти преступлений создавались *революционные трибуналы.* Новые судебные органы работали под контролем *Народного комиссариата юстиции* (Наркомюста).

Одной из неотложных задач, вставших с первых дней революции перед Советским государством, была организация

обороны. В существовавшей армии были отменены все воинские звания, введен принцип выборности командиров и институт солдатских комитетов, контролировавший штабы и другие военные учреждения. Одновременно началась демобилизация армии и реорганизация структур Военного министерства, чем занимался Комитет по военным и морским делам (в ноябре 1917 г. преобразованный в Народный комиссариат по военным делам). В январе-марте 1918 г. из военного аппарата было уволено более тысячи служащих, а также расформирован ряд управлений, советов и совещаний. 15 января 1918 г. В. И. Ленин подписал Декрет *«О Рабоче-крестьянской Красной Армии»*. Первоначально РККА строилась на добровольческих началах. В феврале 1918 г. был опубликован Декрет об организации Рабоче-крестьянского Красного флота и создан комиссариат по морским делам.

Захват власти в Москве прошел с большими трудностями, чем в Петрограде. После нескольких дней вооруженных столкновений, повлекших за собой несколько сотен жертв, власть в Москве перешла в руки большевиков. В остальных городах России власть переходила к большевикам тремя способами:

1) в промышленных городах с большой численностью рабочего класса власть Советов одобрялась и признавалась;

2) в промышленных городах с меньшей численностью рабочего класса вначале власть Советов создавалась на базе заводских комитетов или гарнизонов;

3) в городах со слаборазвитой промышленностью власть захватывалась силой.

Через месяц после Октябрьского переворота под контролем большевистской власти находилась большая часть севера и центра России до Средней Волги, значительное число населенных пунктов до Кавказа и Средней Азии. Власть под контролем меньшевиков сохранялась в Грузии, в небольших городах влиянием пользовались эсеры. Сопротивление большевикам оказывалось на окраинах – в районах Кубани и Дона, на Украине и в Финляндии; восточная часть России и Сибирь заявляли о своей независимости.

Еще до окончания II съезда Советов Петроградский комитет предпринял ряд жестких мер против политических противников большевиков: были закрыты оппозиционные газеты, под контроль взяты радио и телеграф, власть присвоила себе право закрывать любой печатный орган, «сеющий беспокойство в умах и публикующий заведомо ложную информацию».

Учредительное собрание

До Октябрьской революции одним из обвинений, выдвигавшихся большевиками Временному правительству, было затягивание созыва Учредительного собрания. Теперь всеобщие выборы в Учредительное собрание большевикам были невыгодны: они констатировали бы победу эсеров, так как большинство населения составляли крестьяне, у которых эсеры пользовались преобладающим влиянием. Тем не менее в декабре 1917 г. выборы состоялись.

Выборы показали, что наиболее сильное влияние имеют эсеры.

Учредительное собрание (присутствовало 707 депутатов)

Эсеры – *370*
Большевики – *175*
Левые эсеры – *40*
Кадеты – *17*
Меньшевики – *16*
Другие – *80*

Большевики не набирали большинства голосов даже в блоке с левыми эсерами, тогда как партия эсеров получила более 50 % голосов и могла составить большинство против любой фракции.

Учредительное собрание немедленно отменило все декреты большевиков, отказалось принять подготовленную ими «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа» (один из пунктов декларации гласил: *собрание считает, что «его задачи исчерпываются установлением коренных оснований социалистического переустройства общества»)* и выбрало председателем эсера Чернова, а не поддерживаемую большевиками М. Спиридонову, лидера левых эсеров.

В Совнаркоме большевики потребовали немедленного роспуска Учредительного собрания, большевистский ВЦИК это требование поддержал. Собрание было распущено: охрана просто не пустила участников в зал заседаний. Демонстрация против роспуска Учредительного собрания была обстреляна войсками.

III (объединительный) съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов

Параллельно с Советами рабочих и солдатских депутатов в

стране существовали Советы крестьянских депутатов, в которых значительное влияние имела партия эсеров. В ноябре 1917 г. в Петрограде собрался Чрезвычайный Всероссийский съезд Советов крестьянских депутатов, который принял решение об объединении с рабочими Советами.

10 января 1918 г. в Петрограде в Таврическом дворце открылся III Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, а 13 января – III Всероссийский съезд Советов крестьянских депутатов. Съезды приняли решение об объединении. В работе *объединительного III Всероссийского съезда Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов* приняли участие 1647 депутатов с решающим голосом и 219 – с совещательным. Более 860 делегатов представляли партию большевиков. Съезд заслушал доклады председателя ВЦИК Я. М. Свердлова и председателя СНК В. И. Ленина, содержавшие отчеты о работе высших органов Советского государства, и одобрил их.

Съезд принял *Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа* – первый конституционный акт Советской республики. Съезд определил форму государственного строя России в пункте первом принятой Декларации: «Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам».

В отношении государственного устройства Республика Советов провозглашалась федерацией.

Декларация подтвердила уже провозглашенные большевиками преобразования:

– национализацию земли и уравнительный принцип ее распределения;

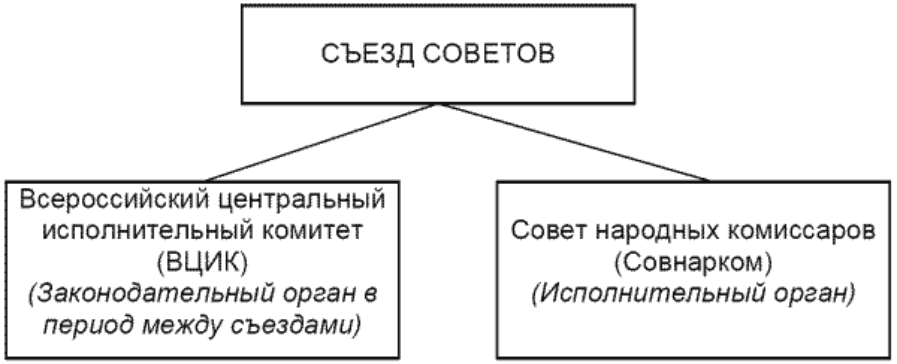
– национализацию банков и аннулирование дореволюционных займов России;

– введение всеобщей трудовой повинности.

По национальному вопросу в документе признавались независимость Финляндии и самоопределение Армении.

III съезд принял также постановление *«О федеральных учреждениях Российской республики».* Высшим государственным органом в стране провозглашался съезд Советов, а между его созывами – ВЦИК. Высшим органом управления оставался Совет народных комиссаров.

Оба документа, принятые на съезде, вошли затем в первую Российскую Конституцию, решение о разработке которой также было принято на съезде.



ВЦИК было поручено разработать и внести на очередной съезд Советов Конституцию РСФСР. Был одобрен роспуск Учредительного собрания и утверждено постановление «О новом обозначении существующей верховной государственной власти». Слово «временное» из наименования Советского правительства было исключено.

Первые преобразования советской власти

Период с октября 1917 г. по весну 1918 г. Ленин назвал «красногвардейской атакой на капитал». Согласно большевистской концепции для этой атаки были необходимы, прежде всего, учет и контроль над производством и распределением, установление которого было достигнуто путем «социалистических мер реорганизации промышленности»: введения рабочего контроля, национализации банков, торгового флота, внешней торговли, промышленных предприятий.

Национализация банков вызвала совершенную неразбериху в финансах. Обесценившиеся деньги не могли служить средством обмена (к 1920 г. рубль потерял 95 % своей довоенной стоимости), хаос царил в сфере кредитования предприятий. При острой нехватке обо ротных средств один за другим закрывались крупнейшие предприятия, что вело к повышению уровня безработицы.

Поначалу национализация предприятий носила репрессивный характер и была направлена в основном против предпринимателей, противившихся рабочему контролю и применявших локауты с увольнением рабочих. Однако уже в начале лета 1918 г. власти приступили к общей национализации всех предприятий с капиталом свыше 500 тыс. рублей.

Для руководства всем национализированным сектором в экономике Декретом от 2 декабря 1917 г. был создан *Высший совет народного хозяйства (ВСНХ)*. Он был подчинен

непосредственно правительству и имел сложную структуру: по вертикали – главки, руководившие непосредственно отраслями промышленности, по горизонтали – региональные совнархозы, действовавшие на местах.

Однако центральной проблемой оставалось снабжение городов хлебом. 13 мая 1918 г. *народному комиссару по продовольствию* были даны широкие полномочия для организации снабжения города продуктами питания. В деревне создавались комитеты бедноты *(комбеды),* в функции которых входило изъятие излишков продовольствия у зажиточных крестьян. Стимул для участия бедноты в комбедах был заложен в их организации: часть изъятых продуктов должна была оставаться в распоряжении самих комитетов. Действия комбедов поддерживались «продовольственной армией», состоящей из рабочих, которых привлекала оплата продуктами пропорционально количеству конфискованного продовольствия.

Государство и церковь

Согласно Закону от 23 января 1918 г. церковь была отделена от государства, а школа – от церкви. Это означало, что церковь переставала быть юридическим лицом, не имела больше права владеть собственностью, вести обучение в частных и государственных школах. Служителям культа было разрешено отправлять религиозные обряды, безвозмездно пользоваться культовыми сооружениями и предметами. Каждый гражданин был свободен в выборе веры и отправлении культа.

Иерархи церкви этот закон не приняли. Патриарх Тихон предал большевиков анафеме. В свою очередь большевики объявили священников классовыми врагами. Многие священники стали жертвами репрессий, поскольку оказывали поддержку противникам большевиков во время Гражданской войны.

Становление однопартийной системы в России

В апреле-мае 1918 г. в России по городам и губерниям проводились новые выборы в Советы. Это были первые выборы после прихода большевиков к власти. И почти по всем губерниям победу на выборах одержал меньшевистско-эсеровский блок. Новоизбранные Советы, подобно Учредительному собранию, были разогнаны большевиками.

После разгона Советов эсеры приняли решение о невозможности дальнейшего мирного соперничества с большевиками и о вооруженном сопротивлении их диктатуре.

14 июня 1918 г. произошел очередной маленький переворот в высших сферах власти: из ВЦИК его решением в обход съезда за «сеянье смуты» были удалены фракции эсеров и меньшевиков. Принимать решение об удалении какой-либо фракции из ВЦИК мог только съезд. Левые эсеры при голосовании об удалении воздержались.

Однако и левые эсеры, единственные вошедшие в правящую коалицию с большевиками, разошлись с последними по двум вопросам:

1) *о продовольственной диктатуре, так как эсеры традиционно выступали в поддержку крестьянских интересов;*

2) *о заключении мира с Германией.*

К лету 1918 г. в среде левых эсеров возник заговор с целью совершения государственного переворота. Вооруженные выступления эсеров 6–7 июля 1918 г., вошедшие в отечественную историографию под названием «левоэсеровского мятежа», закончились полным провалом.

Большевики использовали это поражение для того, чтобы запретить партию эсеров и удалить ее членов из всех органов власти, вплоть до сельских Советов, где позиции эсеров были еще очень сильны. После V съезда Советов руководители партии были арестованы. Это означало конец двухпартийной системы в стране. Власть в стране оказалась полностью в руках большевиков.

Конституция РСФСР 1918 г. – первая Конституция Советского государства. Создание аппарата государственного управления

Победа советской власти на большей части территории Российской империи к весне 1918 г. привела к необходимости подготовки и принятия основополагающего юридического документа, закрепляющего в законодательстве сложившиеся общественные отношения и фактически сформировавшиеся структуры власти, которые определялись понятием *диктатура пролетариата* (Советы, партия, профсоюзы).

В конституционном регулировании нуждалась сложившаяся в первые месяцы советской власти система органов власти и управления в центре и на местах. Конституция являлась свидетельством легитимности, стабильности новой власти, обязательным атрибутом государства, так же как флаг, герб, гимн.

Решение о подготовке Конституции было принято на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 г.

3 июля 1918 г. Комиссия ЦК РКП(б) под председательством В.

И. Ленина рассмотрела и одобрила большевистский проект, а 10 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов практически без обсуждения принял первую советскую Конституцию. 19 июля 1918 г. она была опубликована и с этого дня вступала в силу.

Структурно Конституция состояла из 6 разделов, 17 глав, 90 статей.

Разделы были следующие: 1. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа; 2. Общие положения; 3. Конструкция советской власти; 4. Активное и пассивное избирательное право; 5. Бюджетное право; 6. О гербе и флаге РСФСР.

Основная задача Конституции РСФСР, говорилось в статье 9, заключается в установлении диктатуры пролетариата «в целях полного подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти».

Конституция закрепляла национально-государственный принцип государственного строительства. В ней фиксировались политические права и свободы, которыми могли пользоваться только трудящиеся. Вместе с тем обязанность трудиться и всеобщая воинская повинность возлагались на всех граждан. Оружие доверялось только трудящимся.

Характерной особенностью Конституции 1918 г. являлось распространение всех политических прав на иностранцев, проживающих на территории России и не пользующихся чужим трудом, а также то, что местные Советы могли предоставлять российское гражданство таким иностранцам.

Конституция закрепила следующую структуру государственного аппарата РСФСР.

Всероссийский съезд Советов являлся высшим органом государственной власти. Состоял из представителей городских и губернских съездов Советов. Созывался не реже двух раз в год. Статья 27 предусматривала возможность созыва чрезвычайных съездов.

Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) стал высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом. Избирался Всероссийским съездом и был перед ним ответствен, при ВЦИК имелся Президиум. ВЦИК образовывал Советское правительство, созывал Всероссийский съезд Советов.

Ведению Всероссийского съезда Советов и ВЦИК подлежали все вопросы общегосударственного значения:

– общее руководство внутренней и внешней политикой РСФСР; установление и изменение границ; принятие в союз новых субъектов Федерации или признание их выхода;

– объявление войны и заключение мира;

– утверждение бюджета;

– установление основ организации вооруженных сил, общегосударственных налогов и повинностей;

– издание общегосударственного законодательства;

– судоустройство и судопроизводство.

К исключительному ведению Всероссийского съезда Советов относились: а) установление, дополнение и изменение основных начал Конституции; б) ратификация мирных договоров.

Правительство РСФСР – Совет народных комиссаров (СНК) – осуществляло общее управление делами республики. СНК наделялся распорядительными и законодательными полномочиями. Однако все постановления СНК, имевшие крупное общеполитическое значение, представлялись на утверждение ВЦИК.

Отраслями государственного управления руководили 18 наркоматов.

Органами советской власти на местах стали областные, губернские, уездные и волостные съезды Советов, а в период между съездами – соответствующие исполнительные комитеты (исполкомы). Низовое звено советской государственной системы составляли Советы депутатов и их исполкомы, образуемые в городах и селениях.

К компетенции местных органов советской власти Конституция относила:

– проведение в жизнь решений высших органов советской власти;

– заботу о развитии хозяйства и культуры;

– разрешение всех вопросов, имевших исключительно местное значение.

Конституция оформила принципы советской избирательной системы. Правом избирать или быть избранными в Советы всех степеней пользовались все граждане, не эксплуатирующие чужого труда, достигшие 18 лет. Вместе с тем были лишены избирательных прав отдельные категории граждан по политическим причинам.

В целях обеспечения руководящей роли рабочего класса и политического контроля выборы в Советы были открытыми, многостепенными и неравными (например, норма представительства на Всероссийский съезд Советов была 1 депутат от 25 тыс. городских и 1 депутат от 125 тыс. сельских избирателей).

В целом Конституция РСФСР 1918 г. имела большое историческое значение. Это была первая в истории Конституция

Советского государства. Она послужила образцом для разработки основных законов других социалистических государств, возникших на территории бывшей Российской империи. Все последующие советские конституции сохраняли преемственность идей и принципов Конституции РСФСР 1918 г.

Конституция 1918 г. закрепила принцип национально-территориальной федерации, провозгласила «добровольный и честный союз народов России», «свободный союз свободных наций, как федерацию Советских национальных республик». Федерация в России мыслилась как переходный период на пути к мировому союзу, преодолению национальных различий и к мировой революции.

В документах того времени неизменно присутствуют формулировки о «волеизъявлении народов», о «национально-государственном строительстве» и т. д. Фактически же создание новых республик и их договоры с РСФСР осуществлялись иначе: процесс проходил на уровне партийных органов разного уровня.

За период с лета 1918 по 1920 г. на территории бывшей Российской империи возникло более 20 национальных образований (республик и областей).

В 1919 г. ВЦИК РСФСР издал Декрет «Об объединении советских республик России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом». Декрет признавал необходимым провести объединение военного командования и военной организации, Советов народного хозяйства, железнодорожного управления, финансов путем соглашений между ЦИК и СНК республик. Гражданская война помешала выполнению этого проекта, однако модель союза была в целом выработана.

В целом же в 1918–1922 гг. федеративное развитие шло по пути заключения двусторонних договоров между независимыми республиками и РСФСР, а вернее, между партийными органами этих республик.

> В 1920–1921 гг. между республиками, заключившими договоры, были удалены таможенные границы, их территории стали рассматриваться как единое внутригосударственное пространство.

Система органов государственного управления в период Гражданской войны

Оформившаяся в Советской России к лету 1918 г. система управления была готова к проведению жесткой централизации.

Предприятия лишались самостоятельности в целях выявления и максимального использования наличных ресурсов. Верховным органом стал учрежденный ВЦИК 30 ноября 1918 г. Совет рабочей и крестьянской обороны под председательством В. И. Ленина, который был призван установить твердый режим во всех отраслях народного хозяйства и координировать работу ведомств.

Совету обороны предоставлялась «вся полнота прав в деле мобилизации сил и средств страны», его постановления были обязательны для всех ведомств, учреждений и граждан.

Органами Совета обороны являлись: Чрезвычайный уполномоченный по снабжению Красной армии и флота, а также уполномоченные, которых Совет обороны при необходимости посылал туда, где складывалась наиболее трудная обстановка, на опасные участки фронта, в прифронтовые районы, на транспорт, на предприятия военной промышленности. Уполномоченные Совета обороны действовали от его имени и наделялись чрезвычайными правами, в том числе правом отстранять от должности и предавать суду ревтрибунала виновных.

Создание подобной чрезвычайной системы противоречило Конституции РСФСР 1918 г., требовавшей, чтобы «установление, дополнение и изменение основных начал Советской Конституции осуществлялось исключительно Всероссийским съездом Советов». Однако обстановка военного времени обусловила создание чрезвычайных органов власти и на местах – революционных комитетов (ревкомов), которые подразделялись на республиканские (Азербайджанский, Башкирский, Белорусский, Татарский и т. д.), областные (Восточно-Забайкальский, Дальневосточный, Крымский и др.), губернские, уездные, городские, подпольные (в тылу врага) и др.

24 октября 1919 г. ВЦИК и Совет обороны утвердили Положение, в соответствии с которым ревкомы представляли собой коллегию из 3–5 человек – представителей партийных органов, Советов и военного командования.

Высшим органом управления промышленностью оставался ВСНХ. Его структура приобрела ярко выраженный военный характер. Центральный аппарат ВСНХ состоял из общих (функциональных) отделов, таких, как отдел организации производства, отдел снабжения и нормирования, финансово-экономический и другие, и производственных отделов (металла, горный, текстильный и др.). Производственные отделы решали общие вопросы распределения сырья, ведали учетом и распределением готовой продукции, финансированием отдельных отраслей. В ведении производственных отделов ВСНХ находилось по нескольку родственных отраслей

промышленности.

Оперативное повседневное руководство предприятиями каждой отдельной отрасли было сосредоточено в основном в так называемых главных комитетах – *главках,* или *центрах,* подчинявшихся ВСНХ (Главнефть, Главсоль, Центромедь и др.). До конца 1918 г. было создано 42 главка. Между главком и предприятием в ряде отраслей стояло еще одно звено – *трест,* управлявший несколькими предприятиями.

При местных Советах сохранились *совнархозы.* В их ведении находилось сравнительно небольшое количество мелких предприятий, не подчинявшихся непосредственно ВСНХ. Но продукция этих предприятий находилась на учете центральных органов и распределялась ими. Фактически местные совнархозы распались на отдельные отраслевые главки и управления, поскольку находились в подчинении у соответствующих производственных отделов ВСНХ. Такая система централизованного управления получила название *главкизма.* Не прошло и двух лет, как стали проявляться ее слабые стороны: разобщенность предприятий города, района и области, чрезмерная централизация снабжения предприятий, отсутствие хозяйственной заинтересованности местных органов в результате деятельности предприятий, элементы бюрократизма и волокиты.

Исходя из этого разрабатывались меры по усилению территориального управления и его сочетания с отраслевым.

В условиях чрезвычайных обстоятельств (нарастание экономического кризиса, Гражданская война и иностранная интервенция, обострение политических и внутрипартийных противоречий) развертывается *процесс сращивания партийных и государственных структур.* Одним из первых документальных отражений этого процесса стали материалы IX съезда РКП(б), проходившего в Москве в марте-апреле 1920 г., где говорилось, что «основным условием хозяйственного возрождения страны является неуклонное проведение хозяйственного единого плана, рассчитанного на ближайшую историческую эпоху».

Острая необходимость организации удовлетворительной работы транспорта в условиях разрухи требовала соответствующих государственно-правовых мер. Декретом СНК от 28 ноября 1918 г. было введено военное положение на железных дорогах, учреждены чрезвычайные военные комиссары железных дорог, наделенные исключительными полномочиями, образованы специальные железнодорожные заградительные отряды. В целях объединения железнодорожного и водного транспорта была создана чрезвычайная транспортная комиссия.

Жизненно важная проблема обеспечения продовольствием

обусловила предоставление Наркомпроду чрезвычайных полномочий: сверх компетенции издавать общеобязательные постановления; применять вооруженную силу в случаях противодействия отбиранию хлеба или иных продуктов; смещать, подвергать аресту, предавать революционному суду должностных лиц всех ведомств и общественных организаций; иметь специальные вооруженные формирования. (Продовольственно-реквизиционная армия Наркомпрода РСФСР насчитывала в октябре 1919 г. свыше 45 тыс. человек.)

Декретом ВЦИК и СНК от 2 мая 1918 г. учреждались чрезвычайные местные органы Наркомпрода – губернские и уездные продкомитеты во главе с соответствующим комиссаром продовольствия.

Под общим руководством Наркомпрода в деревне действовали комитеты бедноты (комбеды), которые, по существу, являлись также чрезвычайными местными органами власти. Они полностью подменили волостные и сельские Советы.

В 1918 г. была образована *Продовольственная инспекция,* сыгравшая большую роль в осуществлении контроля за деятельностью органов Наркомпрода. Нередки были случаи, когда местные Советы создавали инспекционные группы из рабочих. Их опыт был использован при реорганизации в октябре 1920 г. Наркомата государственного контроля в Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции.

В условиях Гражданской войны возросла роль общественных организаций в политической жизни страны.

Быстро росло число членов *Российского коммунистического союза молодежи* (РКСМ). Если делегаты его I съезда, проходившего в октябре 1918 г., представляли 20 тыс. членов РКСМ, то II (октябрь 1919 г.) – уже 96 тыс., а III (октябрь 1920 г.) – 400 тыс.

Активное участие в жизни страны принимали и *профсоюзы.* Членство в них было обязательным для рабочих и служащих. Поэтому они представляли самую многочисленную организацию, в рядах которой в 1920 г. насчитывалось свыше 4 млн человек. Профсоюзы играли большую роль на производстве. Им принадлежало право выбирать третью часть членов фабрично-заводских управлений (две трети назначало правительство), они осуществляли нормирование труда и заработной платы, определяли размер продовольственного пайка и т. п.

В систему чрезвычайных органов власти и управления Советской России входили органы военного управления на театре военных действий и в местностях, объявленных на военном положении, на которых возлагалась обязанность «принятия всех

вызываемых обстоятельствами чрезвычайных мер в интересах революционного порядка или успеха ведения войны».

Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности также занимала важное место в государственной системе.

В налаживании действенности государственных органов важен был контроль за исполнением принятых законодательных актов. При этом неизбежно усиливалась роль партийного контроля. Ленин предложил слить контрольные партийные учреждения с контрольными советскими. Так был создан новый орган – *ЦКК-РКИ.*

Роль руководителя строительством нового общества отводилась *Коммунистической партии,* призванной направлять деятельность Советов, профсоюзов, комсомола и других массовых организаций.

В целом созданная в годы Гражданской войны система чрезвычайных органов власти и управления Советской России в центре и на местах явилась одним из факторов, обеспечивших победу советской власти. Опыт организации и деятельности чрезвычайных органов оказал большое влияние на последующую практику советского государственного строительства.

Управление государством в период политики «военного коммунизма»

В советской историографии преобладала точка зрения, что «военный коммунизм» явился следствием тяжелого положения страны в период Гражданской войны и объяснялся необходимостью преодолеть возникшие на этом этапе экономические трудности. Сторонники другой точки зрения утверждают, что именно политика «военного коммунизма» в результате и привела к Гражданской войне.

От этих точек зрения зависит определение хронологических рамок самого «военного коммунизма»:

1) по одной из концепций, его начало приходится на май 1918 г., на момент введения продовольственной диктатуры;

2) другая концепция связывает его начало с приходом большевиков к власти в октябре 1917 г.;

3) примирительная концепция обосновывает начало проведения политики «военного коммунизма» временем до прихода большевиков к власти (с момента введения хлебной государственной монополии Временным правительством).

Первые серьезные затруднения в снабжении хлебом возникли еще в конце 1914 г. Уже в 1915 г. царским указом командующим

военными округами было дано полномочие препятствовать вывозу продуктов из этих округов, утверждать твердые цены при скупке зерна и реквизировать продукты у тех, кто препятствовал их сдаче на нужды армии. Закон о хлебной монополии 1917 г. предоставлял в распоряжение государства все хлебные запасы, за исключением необходимых для собственного потребления и хозяйственных нужд крестьян.

Первые мероприятия большевиков стали продолжением политики, основные черты которой наметились еще до них. Основные меры политики «военного коммунизма» большевики осуществили в первые месяцы нахождения у власти, организовав продовольственную диктатуру, комбеды, продовольственную армию и начав широкую национализацию.

> Политика «военного коммунизма» – это система чрезвычайных политических и экономических мероприятий, осуществленных Советским государством в 1918–1920 гг. в целях мобилизации сил и средств страны для победы в Гражданской войне, а также укрепления власти большевистского правительства для реализации его программных положений.

Необходимо выделить следующие государственно-правовые мероприятия «военного коммунизма»:

1) объявление Советской России «военным лагерем». Это означало, что «все граждане, независимо от занятий и возраста, должны беспрекословно выполнять те обязанности по обороне страны, какие будут возложены на них советской властью» (постановление ВЦИК от 2 сентября 1918 г. «О превращении Советской республики в военный лагерь»);

2) милитаризация труда. Для обеспечения работы транспорта и жизненно необходимых промышленных предприятий решениями соответствующих государственных органов власти на железнодорожном и водном транспорте вводилось военное положение. Целый ряд важнейших предприятий и учреждений объявлялся милитаризованным. В связи с этим были приняты такие документы, как Декрет СНК от 29 июня 1918 г. «О порядке призыва на военную службу служащих правительственных учреждений и рабочих промышленных предприятий», постановление Совета обороны от 17 марта 1919 г. «О мобилизации всех рабочих каменноугольных копей Подмосковного бассейна с оставлением на занимаемых должностях» и др. Рабочие и служащие транспорта и милитаризованных предприятий считались призванными на военную службу, а самовольное оставление места работы

приравнивалось к дезертирству и каралось по законам военного времени.

Кроме того, на основании соответствующих правовых актов все взрослое трудоспособное население в порядке трудовой повинности привлекалось к различным видам оборонных и иных работ (декреты СНК от 10 октября 1918 г. «О трудовой повинности по расчистке снеговых заносов», от 29 января 1920 г. «О порядке всеобщей трудовой повинности»);

3) концентрация всего промышленного производства в руках государства и управление экономикой на началах жесткой централизации (система главкизма).

С этой целью были национализированы не только крупные, но даже средние и часть мелких предприятий, которые управлялись строго по «вертикали». К лету 1920 г. создано 49 главков ВСНХ (Главторф, Главодежда, Главтоп и др.). Предприятия были полностью лишены хозяйственной самостоятельности. Все необходимое (сырье, топливо, оборудование, рабочую силу) они получали в порядке административного распределения, в таком же порядке сдавали производимую продукцию;

4) 21 ноября 1918 г. Декретом СНК «Об организации снабжения населения всеми продуктами личного потребления и домашнего хозяйства» введена государственная монополия на внутреннюю торговлю. Имевшиеся запасы продовольствия и промышленных товаров первой необходимости распределялись по карточкам по принципу «кто не работает, тот не ест», денежное обращение фактически заменялось натуральным обменом. ВЦИК 13 мая 1918 г. установил хлебную монополию и обязал крестьян в принудительном порядке сдавать излишки продовольствия государству. Эта мера была конкретизирована и развита в Декрете СНК от 11 января 1919 г. «О разверстке зерновых хлебов и фуража, подлежащих отчуждению в распоряжение государства, между производящими губерниями» (продразверстка).

Однако широкая кампания по конфискации хлеба в деревне немедленно вызвала крестьянские бунты. Начиналась настоящая партизанская война против большевиков. В этих условиях в ноябре 1918 г. большевики распустили комбеды, обвинив их в малоэффективности и нагнетании напряженности среди крестьян.

С 1 января 1919 г. беспорядочные изымания излишков были заменены централизованной системой продразверстки. На каждую волость, уезд, каждую крестьянскую общину распространялись нормы сдачи хлеба и других продуктов государству, устанавливающиеся на основе статистических данных прошлых лет. Только после полной сдачи всех требуемых

продуктов деревня получала квитанции, дающие право на приобретение промышленных товаров, в первую очередь самых необходимых, причем в количестве гораздо меньшем, чем требовалось. Однако, даже сдав хлеб, крестьянин не мог сам получить по квитанции нужные ему товары, а был обязан отнести квитанцию в местные советские органы, которые должны были получить товар и распределить его между нуждавшимися.

Крестьяне отреагировали на такую политику сокращением посевных площадей и переходом к натуральному хозяйству.

Право продавать излишки в условиях государственной монополии на внутреннюю торговлю получили только коллективные хозяйства, которых было очень немного. Определенный вклад вносили только совхозы, организованные на базе ряда бывших передовых помещичьих хозяйств.

Декретом СНК от 11 октября 1920 г. «Об отмене некоторых денежных расчетов» упразднялась плата за жилые помещения, коммунальные услуги, за пользование средствами связи, транспортом;

5) политика «военного коммунизма» обеспечивалась чрезвычайными репрессивными мерами. Так, Декрет СНК от 21 февраля 1918 г. «Социалистическое Отечество в опасности!» обязывал создавать по линии фронта «батальоны для рытья окопов», куда включались «все работоспособные члены буржуазного класса, мужчины и женщины, под надзором красногвардейцев; сопротивляющихся – расстреливать». На основании этого Декрета расстреливались на месте преступления «неприятельские агенты, спекулянты, громилы, хулиганы, контрреволюционные агитаторы, германские шпионы».

При постоянной нехватке продуктов питания большевики попытались взять под контроль их распределение. Горожан поделили на пять категорий в зависимости от выполняемой работы, социального положения и происхождения, установив нормы обеспечения для каждой категории. Однако даже снабжение по «высшей» категории (рабочие «горячих цехов» и солдаты) не могло обеспечить выживание в полной мере.

В таких условиях расцветал «черный рынок». Ставший во главе всего продовольственного дела Троцкий ввел жесточайшие меры по борьбе со спекуляцией – мешочники-спекулянты в случае сопротивления расстреливались на месте. Однако такие меры вызвали недовольство не только у крестьян, приезжавших тайно торговать продуктами питания, но и у рабочих, сохранивших связи с деревней.

Поиски продовольствия толкали рабочих на уход с заводов в деревни (в 1920 г. прогуливающие рабочие на московских заводах

составляли около 50 %). Правительство отреагировало на это введением трудовой книжки, привязавшей рабочих к их заводам без права перехода, и всеобщей трудовой повинности для всех граждан с 16 до 50 лет.

Широко практиковалась коллективная ответственность. Так, постановлением Совета обороны от 11 декабря 1918 г. возлагалась «на всех, без исключения, железнодорожных служащих данного района, от самых младших до самых старших, общая круговая ответственность за задержку следующих по назначению эшелонов и грузов, за несвоевременную подачу паровозов и порожних вагонов, за злостные крушения на железных дорогах и тому подобные преступления.

Служащие обязываются в таких случаях, под страхом строжайшей ответственности, доказать свою непричастность к преступлению, или, если они не в состоянии сделать это, найти и выдать преступников».

Постановлением Совета обороны от 3 июня 1919 г. «О мерах к искоренению дезертирства» устанавливалось, что «в тех случаях, когда местное население упорно укрывает дезертиров или не оказывает содействия к их задержанию, губернским комиссиям предоставляется право налагать штрафы на целые волости, села и деревни за круговой порукой всего населения или назначать для них принудительные общественные работы. При невзносе штрафа или невыполнении работ в указанный комиссией срок немедленно применяются решительные меры».

Крестьян, отказывавшихся сдавать сельскохозяйственную продукцию в порядке продразверстки, полагалось объявлять «врагами народа, предавать их революционному суду с тем, чтобы виновные приговаривались к тюремному заключению на срок не менее 10 лет, изгонялись навсегда из общины, все их имущество подвергалось конфискации».

Характерной чертой законодательства периода «военного коммунизма» являлось указание, что за нарушение того или иного распоряжения советской власти устанавливалась повышенная ответственность «по законам военного времени», что в лучшем случае означало предание суду революционного трибунала, который имел «неограниченное право в определении меры репрессии».

Общими итогами политики «военного коммунизма» стали:

1) победа советской власти в Гражданской войне и изгнание интервентов с территории страны;

2) российская коммунистическая партия большевиков стала обладать монополией на государственную власть, четко обозначилась тенденция огосударствления профсоюзов и иных

общественных организаций;

3) рабочий класс России формально стал господствующим классом, что было закреплено в Конституции РСФСР 1918 г.

Однако продекларированный союз рабочего класса с крестьянством «трещал по швам». Продразверстка восстановила крестьян против советской власти. Рабочие, а также интеллигенция были недовольны милитаризацией труда, натурализацией заработной платы с уравнительным способом ее распределения, господством черного рынка. Социальная цена политики «военного коммунизма» оказалась слишком велика.

Только в 1918 г. было зарегистрировано 245 крестьянских бунтов против большевиков. В январе 1921 г. крестьянская армия под руководством эсера Антонова, насчитывавшая около 50 тыс. человек, захватила почти всю Тамбовскую губернию. Программа этого восстания предусматривала:

– свержение большевиков;

– созыв Учредительного собрания;

– создание Временного правительства от всех партий, оппозиционных коммунистам;

– прекращение продразверстки.

Кризис сельского хозяйства выразился в сокращении производства сельхозтоваров на продажу (на 92 % по сравнению с довоенным уровнем). Крестьянам невыгодно было производить излишки продуктов, поскольку их изымали продотряды. Крестьянское хозяйство становилось замкнутым, натуральным. Отсутствие даже минимальных запасов вело к его неустойчивости в периоды неурожаев. Летом 1921 г. разразился голод в Поволжье. Там погибло более 5 млн человек.

Недовольство назревало и в городе, где нехватка продовольствия вызывала отток рабочих в деревню. Москва, например, потеряла половину своего пролетариата, и это несмотря на жесткую, почти крепостническую систему приписывания рабочих к предприятиям.

Система «главкизма» вела к бюрократизации управленческого аппарата. Руководить из центра большим количеством предприятий отрасли, расположенных в различных районах страны, оказалось крайне сложно и неэффективно.

Разразился кризис и в промышленности: к 1921 г. объем производства составлял лишь 12 % довоенного уровня. Не удалось создать эффективного механизма управления национализированными предприятиями. Заводы закрывались. Экономика страны полностью разрушалась.

С окончанием Гражданской войны продолжение политики «военного коммунизма» стало опасным для Советского

государства. Начался постепенный переход к новой экономической политике (нэп).

Создание Рабоче-крестьянской Красной армии

Первоначально для подавления сопротивления своих противников Советское государство обходилось силами рабочей Красной гвардии, которой оказывали помощь отряды революционных солдат и матросов. Однако вскоре стало ясно, что малочисленная и слабо подготовленная в военном отношении Красная гвардия не сможет защитить советскую власть от интервенции германской армии, Антанты и внутренних противников нового режима.

Проблема осложнялась продолжением Первой мировой войны, что не позволяло быстро демобилизовать старую армию, которая катастрофически теряла боеспособность и которую враги большевиков стремились использовать как контрреволюционную силу.

Поиск конкретных путей и форм слома старой и создания новой армии проходил в острых спорах.

Начало процессу демократизации старой армии и формирования военных органов Советского государства положил II Всероссийский съезд Советов. 26 октября (8 ноября) 1917 г. съезд принял решения о создании в составе Советского правительства Комитета по военным и морским делам (позже реорганизован в Наркомат по военным делам и Наркомат по морским делам) и об образовании в старой армии временных революционных комитетов, которые наделялись всей полнотой власти на фронте.

10 (23) ноября 1917 г. был подписан декрет СНК о постепенной демобилизации старой русской армии, которая проводилась в несколько этапов и была закончена в апреле 1918 г. Шагом советской власти по демократизации армии являлось издание декретов СНК от 16 (29) декабря 1918 г. «Об уравнении всех военнослужащих в правах» и «О выборном начале и об организации власти в армии».

Демократизация армии подняла на время боеспособность войск, предотвратила полный развал фронта, позволила выиграть время для создания Рабоче-крестьянской Красной армии (РККА).

Первым законодательным актом, в котором провозглашалась задача создания РККА и определялось ее назначение, была Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. 15 (28) января 1918 г. был подписан Декрет СНК «Об организации Рабоче-крестьянской Красной Армии». В нем отмечалось, что

РККА создавалась как постоянная армия, комплектуемая личным составом в добровольном порядке при соблюдении классового подхода. Через две недели – 29 января (11 февраля) 1918 г. Совнарком принял Декрет «Об организации Рабоче-крестьянского Красного Флота», который создавался на тех же принципах, что и РККА.

В связи с переходом германских войск в наступление СНК 21 февраля 1918 г. обратился к трудящимся России с Декретом «Социалистическое Отечество в опасности!».

23 февраля 1918 г. – день, когда развернулась массовая запись добровольцев в Красную армию, впоследствии стал отмечаться как день рождения Красной армии (с 1991 г. – День защитника Отечества).

Весной 1918 г. Советская Россия оказалась в кольце фронтов. Красная армия насчитывала немногим более 300 тыс. человек. Комплектование добровольцами не могло обеспечить ее пополнения. Выборность командного состава отрицательно сказывалась на боеспособности войск. Между тем против Красной армии действовали хорошо вооруженные и обученные войска общей численностью не менее 700 тыс. человек.

Все эти обстоятельства определили новый подход к проблемам строительства вооруженных сил. Он заключался в создании регулярной массовой армии, комплектуемой личным составом на основе воинской обязанности. Был разработан и принят ряд нормативно-правовых актов. 22 апреля 1918 г. ВЦИК принял декрет о введении обязательного военного обучения для всех трудящихся граждан от 18 до 40 лет, которое должно было проводиться без отрыва от производства. К ноябрю 1920 г. в системе Всеобуча получили военную подготовку 5 млн человек. 29 мая 1918 г. принимается постановление ВЦИК «О переходе к всеобщей мобилизации рабочих и беднейших крестьян в Рабоче-крестьянскую Красную Армию». Строительство регулярной массовой Красной армии было одобрено на V Всероссийском съезде Советов (июль 1918 г.) и закреплено в Конституции РСФСР.

Совнарком установил, что лица, не подлежавшие призыву в Красную армию по классовым соображениям, зачислялись в тыловое ополчение, предназначенное для различных вспомогательных работ. Однако вскоре из положения о классовом подходе при комплектовании армии личным составом было сделано исключение в отношении военных специалистов. К 15 августа 1920 г. в армию и на флот были призваны свыше 70 тыс. бывших офицеров, военных чиновников и врачей.

22 апреля 1918 г. ВЦИК Декретом «О порядке замещения

должностей в РККА» отменил выборность и определил основы системы назначения командного состава. Важное значение для установления воинской дисциплины, укрепления боевого духа войск имело утверждение ВЦИК текста присяги (22 апреля 1918 г.) и первых общевоинских уставов РККА (ноябрь 1918 г. – январь 1919 г.). Заметную роль в повышении морального духа войск имело учреждение наград и отличий за боевые подвиги. Декретом ВЦИК от 16 сентября 1918 г. учреждается первый советский орден Красного Знамени, которым за годы Гражданской войны было награждено около 15 тыс. человек.

К осени 1918 г. в основном сложилась система органов руководства и управления РККА.

Революционный военный совет республики (РВСР) (председатель – Л. Д. Троцкий) являлся высшим исполнительно-распорядительным органом военной власти. Оперативно-стратегическое управление боевыми действиями осуществлял Главнокомандующий (И. И. Вацетис, С. С. Каменев) через полевой штаб. Во главе фронтов и армий находились соответствующие реввоенсоветы. Всероссийский главный штаб руководил мобилизацией, формированием и обучением пополнения. Руководство партийно-политической и агитационно-пропагандистской работой осуществляло Политическое управление РСВР, работавшее на правах отдела ЦК РКП(б).

Принципиальное значение для управления армией имел Декрет СНК от 19 августа 1918 г. «Об объединении всех вооруженных сил республики в ведение Народного комиссариата по военным делам». К тому времени многие наркоматы и ведомства (Наркомпрод, НКВД, НКПС, ВСНХ и др.) имели свои вооруженные формирования, что мешало концентрации сил и средств на фронте. Декрет подчинил Наркомвоену все эти формирования в «отношениях укомплектования, устройства, обучения, вооружения, снабжения, боевой подготовки и использования как военной силы».

1 июля 1919 г. ВЦИК принял постановление об образовании военно-политического союза советских республик (Россия, Украина, Белоруссия, Литва, Латвия), что позволило создать единые советские вооруженные силы, тем самым значительно укрепив обороноспособность Советского государства.

Таким образом, к середине 1919 г. в целом был завершен процесс создания основ регулярной массовой Красной армии. К концу 1919 г. ее численность достигла 3 млн, а к осени 1920 г. – 5,5 млн человек.

Красная армия одержала убедительную победу в сражениях Гражданской войны, способствовала установлению и упрочению

советской власти в Белоруссии, на Украине, в Грузии, Армении, Азербайджане, в Средней Азии, в Сибири и на Дальнем Востоке.

Становление системы советских судебных органов

Первым законодательным актом, упразднившим дореволюционные органы правосудия и положившим начало созданию нового советского суда, был *Декрет СНК от 22 ноября (5 декабря) 1917 г. «О суде» № 1.*

Вместо мировых судей учреждались местные народные суды в составе одного постоянного судьи и двух заседателей, которые должны были избираться непосредственно населением. Однако временно выборы осуществлялись соответствующими Советами (что практически длилось около 20 лет). Компетенция местных судов была ограничена: по гражданским делам – суммой иска до 3 тыс. рублей, по уголовным – наказанием не свыше 2 лет лишения свободы.

Разрешался только кассационный порядок обжалования приговоров и решений судов. Кассационными инстанциями являлись уездные и столичные съезды местных судей. Местным судам при вынесении решений и приговоров временно разрешалось руководствоваться законами свергнутых правительств при условии, что «таковые не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию».

Предварительное следствие временно возлагалось на местных судей единолично (однако постановления о задержании и о предании суду утверждались всем составом суда).

Обвинителем или защитником по уголовным делам (поверенным – по гражданским делам) мог выступать любой гражданин, пользующийся политическими правами.

Дальнейшее развитие общая судебная система получила в Декрете ВЦИК и СНК от 15 февраля 1918 г. «О суде» № 2.

Для рассмотрения по первой инстанции дел, превышавших подсудность местных судов, учреждались «окружные народные суды», которые избирались городскими и уездными Советами. Следствие велось коллегиально. При Советах также создавались коллегии правозаступников, члены которых могли выступать в суде в качестве обвинителей или защитников.

Практика осуществления правосудия показала необходимость повышения авторитета народных судов, упрощения их организации, расширения компетенции.

Декрет СНК от 13 июля 1918 г. «О суде» № 3 разрешил местным судам рассматривать гражданские дела по искам до

10 тыс. рублей и уголовные дела, по которым допускалось максимальное наказание в виде лишения свободы сроком до 5 лет. Но действительно крупным шагом в совершенствовании судебной системы стало Положение о народном суде РСФСР, утвержденное ВЦИК 30 ноября 1918 г., которое устраняло прежнюю судебную систему, учредив повсеместно единый районный суд. К его подсудности были отнесены все гражданские и уголовные дела, за исключением дел о контрреволюционных и иных наиболее опасных для советской власти преступлениях. При рассмотрении дел районный народный суд должен был применять только декреты советской власти, а в случае их отсутствия руководствоваться *социалистическим правосознанием.*

21 октября 1920 г. ВЦИК утвердил новое Положение о народном суде, которое внесло некоторые изменения в организацию судоустройства и судопроизводства. Была сделана попытка усилить независимость судей путем установления порядка, при котором судьи, избранные уездными и городскими Советами, утверждались в должности вышестоящими исполкомами, которые могли разрешить и досрочный отзыв судей.

Коллегиальный порядок ведения следствия упразднялся. Народные следователи учреждались при городских и уездных Советах народных судей, а по важнейшим делам – при губернских советах юстиции и Наркомюсте. Коллегии защитников и обвинителей были ликвидированы. Для осуществления их функций привлекались лица из числа соответствующих специалистов, списки которых имелись в местных исполкомах.

В целом первые декреты и положения о суде сформулировали и закрепили основные принципы советского судопроизводства и судоустройства. К ним относятся:

– открытое разбирательство дел (гласность);

– коллегиальное рассмотрение дел, осуществление правосудия с участием народных заседателей;

– национальный язык судопроизводства, состязательность (участие защитника и обвинителя);

– отделение предварительного следствия от судебного разбирательства;

– ограниченная выборность судей и народных заседателей;

– классовый подход при подборе судей, народных заседателей, следователей, защитников и обвинителей.

Декрет СНК «О суде» № 1 «для борьбы против контрреволюционных сил, принятия мер ограждения от них революции и ее завоеваний» учредил особые судебные органы в виде революционных трибуналов. Первоначально ревтрибуналы

действовали в составе одного председателя и шести очередных заседателей, которых избирали губернские и городские Советы. Для производства предварительного следствия при тех же Советах создавались особые следственные комиссии.

В январе 1918 г. СНК учредил ревтрибуналы печати, ведению которых подлежали «преступления и проступки против народа, совершаемые путем использования печати».

В условиях разгоревшейся Гражданской войны значение деятельности ревтрибуналов возросло. Это обусловило внимание советского партийно-государственного руководства к их организационному укреплению.

В соответствии с этим Декрет СНК от 4 мая 1918 г.:

– упростил систему ревтрибуналов путем ее унификации, т. е. отмены деления на трибуналы по борьбе с контрреволюцией, по борьбе со спекуляцией, по делам печати;

– сократил количество местных ревтрибуналов, они были оставлены только в крупных центрах (столицах, губернских городах, узловых станциях железных дорог);

– уточнил подсудность и сосредоточил внимание ревтрибуналов на борьбе с наиболее опасными для советской власти преступлениями;

– учредил для производства предварительного следствия при каждом ревтрибунале следственную комиссию, а также особую коллегию для поддержания обвинения в суде и возбуждения уголовного преследования в отношении лиц по подозрению в контрреволюционных преступлениях.

Для рассмотрения важнейших дел по первой инстанции, относящихся к подсудности ревтрибуналов, по Декрету ВЦИК от 29 мая 1918 г. учреждался Революционный трибунал при ВЦИК в составе председателя и шести членов, которые избирались ВЦИК. При этом трибунале состояли Следственная комиссия и Центральная коллегия обвинителей, на которую возлагалось (кроме непосредственных обязанностей) руководство аналогичными коллегиями при местных трибуналах.

Положение о революционных трибуналах, утвержденное ВЦИК 12 апреля 1919 г., внесло существенные изменения в их организацию и порядок деятельности. В ст. 1 указывалось, что «революционные трибуналы учреждаются со специальной целью рассмотрения дел о контрреволюционных и всяких иных деяниях, направленных к ослаблению силы и авторитета Советской власти».

Ревтрибуналы учреждались по одному на губернию и, кроме того, в городах с населением свыше 200 тыс. человек. Они стали действовать в составе председателя и двух членов, избиравшихся

на один месяц Советом или исполкомом только из числа ответственных политических работников. Ввиду особой значимости подсудных трибуналам дел они не ограничивались в определении меры наказания и при вынесении приговора руководствовались «исключительно обстоятельствами дела и велениями революционной совести». На подачу кассационных жалоб и протестов на приговоры предоставлялось 48 часов с момента вручения копии приговора осужденному.

Состав следственных комиссий стал назначаться самим трибуналом, который получил также право проверки законности следственных действий местных ЧК. Срок следствия устанавливался один месяц.

Революционный трибунал при ВЦИК реорганизовывался в Верховный революционный трибунал при ВЦИК. Для рассмотрения кассационных жалоб и протестов при ВЦИК учреждался Кассационный трибунал.

Положение о революционных трибуналах от 18 марта 1920 г. уточнило дела для их подсудности (контрреволюционные преступления, должностные преступления, дела о крупной спекуляции, дезертирство). После окончания Гражданской войны согласно Положению о судоустройстве РСФСР от 11 ноября 1922 г. революционные трибуналы были ликвидированы.

Кроме общих ревтрибуналов осенью 1918 г. были учреждены революционные военные трибуналы в РККА. В соответствии с Положением, утвержденным ВЦИК 20 ноября 1919 г., реввоентрибуналы создавались при соответствующих реввоенсоветах для рассмотрения дел о преступлениях, совершенных военнослужащими.

В целом революционные военные трибуналы в годы Гражданской войны существовали как особые суды военного ведомства, т. е. имели ведомственный характер.

Чрезвычайные органы государственной власти

Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности (ВЧК) была создана в соответствии с постановлением СНК от 7 (20) декабря 1917 г. по инициативе В. И. Ленина, который указывал, что в обстановке обострившегося сопротивления свергнутых классов «необходимы экстренные меры борьбы с контрреволюционерами и саботажниками».

ВЧК создавалась при СНК как руководящий орган борьбы с контрреволюцией. ВЧК состояла из коллегии, президиума (председатель, 2 заместителя, 2 секретаря) и 3 отделов. Позже

были созданы отделы по борьбе со спекуляцией и преступлениями по должности.

На местах создавались губернские, городские, уездные ЧК. Вначале органы ВЧК должны были осуществлять только пресечение действий, опасных для советской власти, вести предварительное следствие по таким делам, предавая затем виновных революционному трибуналу. В административном порядке они могли применять такие меры, как конфискация имущества, высылка, лишение продовольственных карточек, опубликование списков врагов народа.

28 октября 1918 г. ВЦИК утвердил Положение о ВЧК и ее местных органах, которые образовывались на правах отделов соответствующих Советов.

В годы Гражданской войны особую важность для советской власти приобрела охрана работы транспорта и боеспособности Красной армии. С этой целью с августа 1918 г. по решению СНК на железнодорожных и водных магистралях стали создаваться транспортные ЧК во главе с транспортным отделом ВЧК.

В Красной армии фронтовые и армейские ЧК (впоследствии они получили название Особых отделов) стали формироваться с июля 1918 г. 21 февраля 1919 г. ВЦИК утвердил Положение об Особых отделах при ВЧК. Особые отделы в армии и на фронте работали под контролем соответствующих реввоенсоветов.

Органы ВЧК в центре и на местах на основании Декрета СНК «Социалистическое отечество в опасности!» от 21 февраля 1918 г. и постановления СНК «О красном терроре» от 5 сентября 1918 г. стали широко применять внесудебные репрессии вплоть до расстрела. Общее улучшение положения на фронтах обусловило некоторое ограничение полномочий чекистских органов. В постановлении ВЦИК от 17 февраля 1919 г. «О Всероссийской Чрезвычайной Комиссии» указывалось, что по делам, расследуемым ЧК, приговоры выносят только революционные трибуналы, которые к тому же наделялись правом проверки следственных действий. Вместе с тем в местностях, находившихся на военном положении, а также в целях пресечения вооруженных выступлений, органы ВЧК по-прежнему могли непосредственно применять репрессии.

В целом ВЧК и ее органы на местах в период Гражданской войны сыграли значительную роль в становлении Советского государства. Однако в силу объективных и субъективных причин неоправданно широкие карательные полномочия ВЧК причинили огромный вред российскому обществу.

ВЦИК Декретом от 6 февраля 1922 г. преобразовал ВЧК в Государственное политическое управление (ГПУ) при НКВД

РСФСР.

Создание советской милиции

Большевики первоначально руководствовались программным положением марксизма о всеобщем вооружении трудящихся и видели в этом средство обеспечения общественного порядка. Поэтому главной задачей Наркомата внутренних дел являлось создание советского государственного аппарата на местах. Под влиянием революционного романтизма первый советский нарком внутренних дел А. И. Рыков 28 октября (10 ноября) 1917 г. подписал постановление «О рабочей милиции», которое отличалось значительным юридическим несовершенством и большого практического значения не имело. Обстановка социально-экономической нестабильности, разгул преступности вскоре заставили большевиков серьезно отнестись к проблеме.

В начале марта 1918 г. правительство предложило НКВД разработать и внести на рассмотрение СНК проект положения «О советской классовой милиции». Однако проект оказался слабым, и только 12 октября 1918 г. НКВД и НКЮ утвердили ведомственную инструкцию «О создании Советской Рабоче-крестьянской милиции».

Декрет СНК от 3 апреля 1919 г. «О Советской Рабоче-крестьянской милиции» придал процессу ее организационно-правового становления качественно новый характер. Милиция переводилась на централизованное государственное обеспечение, что способствовало укреплению ее материального положения, организованности, дисциплины. Декрет закреплял особенности правового положения милиции в условиях военного времени, которое определялось как «особая вооруженная организация, призванная не только охранять порядок в тылу, но и вместе с РККА участвовать в боевых операциях на фронте». С этой целью в милиции вводились обязательное военное обучение и воинская дисциплина.

Сотрудники милиции считались мобилизованными в Красную армию, но прикомандированными к своим рабочим местам. Однако третья часть рядового и пятая часть командного состава милиции должны были постоянно находиться в действующей армии.

Милиция определялась как исполнительный орган Советского государства, имевший статус вооруженных частей особого назначения (ЧОН).

Были учреждены следующие виды милиции:

– городская и уездная (общая);

– промышленная (фабрично-заводская, лесная, горно-промышленная);

– транспортная;

– розыскная.

Рабоче-крестьянскую милицию (РКМ) России возглавлял начальник милиции республики – член Коллегии НКВД РСФСР. Начальники милиции в губерниях, уездах, городах избирались исполкомами соответствующих Советов. Вышестоящие органы милиции имели право отвода кандидатов.

При отсутствии на местах достойных кандидатов начальники местной милиции назначались в административном порядке, однако соответствующие исполкомы Советов пользовались правом их отвода.

Смещение или отстранение от должности начальника милиции не могло производиться местными исполкомами без согласия губернского или соответственно Главного управления милиции.

В целом с изданием Положения о Рабоче-крестьянской милиции 1920 г. в основном завершился процесс ее организационно-правового развития.

2. Система управления Советским государством в 1920–1941 гг.

Государственное управление в период нэпа

Разразившийся к 1921 г. кризис не только затронул экономическую сферу, но и вызвал значительное недовольство, угрожавшее политическому господству большевиков.

Крестьянские восстания охватили всю страну: Дон, Поволжье, Сибирь. Кризис хлебозаготовок вызвал очередное сокращение пайков рабочих в городах.

Уже в 1919 г. волна забастовок прокатилась по Петрограду. Под руководством левых эсеров на Путиловском заводе была принята резолюция не только против «крепостного прикрепления рабочих к фабрикам», но и против «диктатуры ЦК партии большевиков», выдвигалось требование передачи власти свободно избранным Советам, свободы слова и печати, отмены казней и т. д. 28 февраля 1921 г. восстали моряки Кронштадта. Основными их требованиями были:

– свободные выборы в Советы путем тайного голосования;
– свобода слова, печати, свобода политических партий;
– освобождение политзаключенных;
– свободный труд рабочих;
– свободный труд крестьян.

Кронштадтское восстание стало последним сигналом для большевиков, предупреждавшим о необходимости срочно изменить внутреннюю политику перед угрозой потери власти.

Назревал раскол и в самой партии. За годы войны «верхи» партии превратились в иерархическую бюрократическую касту, слабо связанную даже с партийными «низами». Все острее ставился вопрос о необходимости «чистки» и демократизации самой партии, развития коллегиальности в управлении и ослабления бюрократического диктата центра. Однако сторонники такого подхода не смогли отстоять свои взгляды. Партия проявила поразительное единство. Резолюция X съезда «О единстве партии» закрепляла особый способ подавления внутрипартийной оппозиции – оппозиционные взгляды были признаны несовместимыми с членством в партии.

На X съезде РКП(б) (1921) на повестку дня был поставлен вопрос о замене продразверстки продналогом (мера, с которой связывают окончание периода «военного коммунизма»). *Наступил период нэпа (новой экономической политики)*.

Выступая против понимания нэпа как временного явления, Ленин выразил *сущность новой политики:* при отсутствии развитой промышленности и упадке сельского хозяйства к социализму оставался единственный путь – через длительный период развития промышленности и сельского хозяйства с использованием торговли и товарно-денежных отношений под контролем государства. Такой экономический уклад в рамках переходного к социализму периода был назван «государственным капитализмом». Даже теоретически Ленин посягал на самые основы социализма, трактовавшегося в Программе РКП(б) как бесклассовое, бестоварное, безгосударственное общество с одной обобществленной формой собственности.

Основные мероприятия в период нэпа

В сельском хозяйстве

– Отменена продразверстка.

– Введен продналог. Его размер был в два раза меньше по сравнению с продразверсткой.

– Бедняцкие и коллективные хозяйства от налога освобождались и получали определенные льготы.

– Разрешено было сдавать землю в аренду

– Разрешено применять наемный труд, однако и аренда, и наем рабочей силы находились под строгим контролем государства.

– Было положено начало развитию различных форм кооперации в деревне

– Была разрешена частная торговля, крестьяне после сдачи продналога могли продавать излишки на рынке

В промышленности

– Была ослаблена жесткая централизация управления производством.

– Разрешено было создавать частные предприятия.

– Денационализированы предприятия с числом работающих менее 21 человека (свыше 10 тыс. предприятий были отданы частным лицам на срок от 2 до 5 лет)

– Государственные предприятия переводились на хозрасчет, они получали хозяйственную самостоятельность

– Рабочие получили право перехода с одного

предприятия на другое.

– Вводилось материальное стимулирование рабочих

Итоги нэпа

– Сельское хозяйство достигло к 1926 г. довоенного уровня, общий объем сельскохозяйственной продукции вырос на 10 % по сравнению с 1913 г.

– В 1927 г. промышленное производство по сравнению с 1913 г. увеличилось на 18%

Формирование режима личной власти Сталина

В 20-х гг. XX в. в «верхах» партии развернулась активная борьба за власть, итогом которой стало установление единоличной власти И. В. Сталина. Начало этой борьбе в 1922 г. положила болезнь Ленина. В партии встал вопрос о его преемнике. Некоторые склонны были видеть таким преемником Троцкого, назначенного в 1922 г. по личной просьбе Ленина заместителем председателя Совнаркома.

Однако этот выбор не устраивал многих. С болезнью Ленина расклад сил в партийном руководстве изменился, и ведущие позиции в ней стали занимать Зиновьев (возглавлявший Петроградский Совет), Каменев (замещавший Ленина в Совнаркоме) и Сталин (в 1922 г. избранный на должность Генерального секретаря ЦК).

Именно аппарат секретариата ЦК обеспечивал Сталину в конечном итоге преимущество перед остальными претендентами на лидерство в партии. К концу 1922 г. Сталин обладал в партии наиболее реальной властью: почти половина секретарей губернских парторганизаций назначалась им.

Сталин, Зиновьев и Каменев были едины в стремлении не допустить к власти Троцкого. Чуть позже их «тройка» расширилась до «семерки»: к противникам Троцкого прибавились Бухарин, Томский, Рыков и Куйбышев.

Борьба за власть в партии происходила в рамках двух внутрипартийных дискуссий: о внутрипартийной демократии и политике нэпа.

Дискуссии о внутрипартийной демократии. В партии зрело недовольство «низов» «верхами», недовольство рядовых коммунистов чиновниками партаппарата, назначаемыми сверху, недовольство самой системой «назначенства». Это недовольство и вылилось в широкую дискуссию по вопросу о внутрипартийной демократии. Однако резолюция X съезда РКП(б), запрещавшая в партии любые фракции, дала возможность правящей «тройке»

легко расправиться с «демократической оппозицией» под предлогом сохранения единства партии. Троцкий, заявивший о существовании правящей «тройки» в партии, лишился постов наркома военных дел и председателя Реввоенсовета республики, потом был выведен из состава Политбюро.

Однако сама «тройка» вскоре распалась. В 1925 г. на XIV съезде партии Зиновьев, Каменев, их сторонники, прежде всего ленинградские коммунисты, и примкнувшие к ним участники прежней оппозиции во главе с Троцким образовали так называемую новую оппозицию.

На съезде вновь был поднят вопрос о партийной демократии. Каменев обвинил Сталина в диктате, заявив генсеку, что он «не может выполнять роль объединителя большевистского штаба». Однако аргументы оппозиции не были поддержаны первичными организациями. Против новой оппозиции вновь было использовано обвинение во фракционности. Многих оппозиционеров исключили из партии. Зиновьев был отстранен от руководства Петроградским (Ленинградским – после переименования города) Советом, несколько позже, к 1927 г., Троцкий и Зиновьев были исключены из партии, а в начале 1928 г. Троцкий и его сторонники сосланы в Алма-Ату.

Дискуссии о нэпе. Полное поражение потерпела оппозиция и в вопросе о путях развития нэпа.

Кризисы в развитии экономики, характерные для периода нэпа, вызывались неравномерным распределением средств между промышленностью и сельским хозяйством. На протяжении 20-х гг. промышленность так и не смогла обеспечить деревню необходимыми товарами. Восстановление разрушенной в годы войны промышленности было закончено к 1926 г., и следующим шагом должна была стать ее модернизация, замена устаревшего оборудования, которое использовалось с довоенных времен. А это требовало огромных инвестиций.

Такие инвестиции были осуществлены путем искусственного занижения цен на сельскохозяйственную продукцию и повышения цен на промышленные товары. Крестьянам становилось невыгодно продавать хлеб государству по низким закупочным ценам. Они либо припрятывали его до лучших времен, либо выращивали зерновые в минимальном количестве, необходимом для собственного потребления, отчего в стране постоянно возникали хлебозаготовительные кризисы, а количество заготовленного зерна уменьшалось год от года.

На протяжении 20-х гг. в партийном руководстве не утихали споры о дальнейших путях развития экономики. За противоборством различных течений в партии стояла борьба за

власть между этими группировками.

Споры явственно обозначили сторонников двух направлений:

> *«Левая» оппозиция (Л. Троцкий, Е. Преображенский):* Настаивали на установлении «диктатуры промышленности», установлении низких закупочных цен на зерно и высоких – на промышленные товары. Средства, необходимые для развития промышленности, должны быть перекачаны из частного сектора экономики путем усиленного налогообложения крестьянства и неравного товарообмена между городом и деревней

> *«Правая» оппозиция (Н. Бухарин, А. Рыков, М. Томский):* Считали, что сначала требуется удовлетворить потребности крестьян в промышленных товарах, следовательно, сделать упор на развитие легкой промышленности. Ликвидировать техническое отставание деревни предполагалось путем объединения крестьян в кооперативные хозяйства, которые постепенно влились бы в государственный сектор экономики

Сталин, представлявший собой центр в этих дискуссиях, лавировал между этими позициями, поочередно присоединяясь к каждой из них. В 1924 г. после первых хлебозаготовительных трудностей руководство партии одобрило курс, получивший название «лицом к деревне», и «деревенский нэп», включавший в себя не только экономические, но и политические меры. Меры по «деревенскому нэпу», предложенные Бухариным, состояли в следующем:

– снижался сельхозналог, и заранее устанавливалась его ставка;

– разрешалось применять наемный труд и арендовать землю;

– отменялись репрессивные меры против частной торговли;

– избирательные права получали лишенные их ранее мелкие торговцы и лица, использующие чужой труд.

Однако очередные трудности хлебозаготовок в 1925–1926 гг. показали недолговечность этого курса: в 1926 г. сельхозналог был снова увеличен, а закупочные цены на хлеб снижены на 15–20 %. В том же году капиталовложения в промышленность были резко увеличены.

Подобный поворот был следствием разгрома «левой» оппозиции. Если первоначально идеи, высказывавшиеся «левыми», дискредитировались по политическим соображениям, то после их поражения эти же идеи были взяты на вооружение

Сталиным для разгрома «правых», что в конечном итоге предопределило конец нэпа.

Образование СССР

В 1918–1921 гг. процесс объединения территорий бывшей Российской империи шел по двум направлениям:

1) вхождение республик и автономных областей в состав РСФСР;

2) заключение двусторонних договоров между республиками и РСФСР.

В марте 1918 г. была создана первая автономная республика в рамках РСФСР – Татаро-Башкирская. Однако право на национальное самоопределение быстро вошло в противоречие с интересами центральной власти. Руководство автономии попыталось создать в ней свою мусульманскую организацию РКП(б) и свою мусульманскую Красную армию. Центральные власти, обеспокоенные ростом национализма, на VII съезде партии в 1919 г. провели постановление о запрещении всех коммунистических национальных организаций. Автономные права республики были значительно урезаны.

В 1920–1922 гг. такой же урезанный вариант автономии был предоставлен другим народам: дагестанцам, монголам, калмыкам, киргизам, крымским татарам и т. д. Исключение составляла только Туркестанская АССР, которой была предоставлена более широкая автономия. К концу 1922 г. в РСФСР входило 10 автономных республик и 11 автономных областей.

В марте 1922 г. под давлением центра был создан союз республик Закавказья – Закавказская ССР. В ведение его органов переходили финансы, внешние сношения, оборона, внешняя торговля, транспорт и управление экономикой трех республик.

Подписанные в 1919–1921 гг. двусторонние договоры между РСФСР и Азербайджаном, Арменией, Грузией, Украиной и Белоруссией создавали систему связи республик через Россию. Оставалось выработать основные принципы внутри новой федерации.

10 августа 1922 г. для выработки проекта будущего федеративного государства была образована комиссия во главе со Сталиным (народным комиссаром по национальностям). Ровно через месяц комиссия представила проект, предполагавший, что все республики войдут в состав РСФСР на правах автономии. Проект был одобрен представителями Армении, Азербайджана и Белоруссии и подвергнут критике со стороны представителей

Украины и Грузии. Против плана «автономизации» выступил и Ленин. Он предложил план объединения равных республик, а не подчинения автономных республик РСФСР. Был принят план Ленина.

30 декабря 1922 г. I Всесоюзный съезд Советов СССР принял Декларацию и Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик и избрал новый союзный законодательный орган – Центральный исполнительный комитет (ЦИК).

В ЦИК были избраны четыре председателя, по одному от каждой республики: от РСФСР (России), УССР (Украинской), БССР (Белорусской), ЗСФСР (Закавказской).

Следует отметить, что Совнарком Союза не был образован – его функции взял на себя Совнарком РСФСР.

Союзные документы – Договор и Декларация – провозгласили:

– добровольность объединения;

– равноправие республик в Союзе;

– право выхода из Союза каждой республики;

– право доступа в Союз всем социалистическим республикам, как существующим, так и тем, которые будут существовать в будущем.

Конституция СССР 1924 г. Формирование органов власти

В январе 1923 г. ЦИК СССР из представителей всех республик была образована комиссия по подготовке проекта новой союзной Конституции. Проект Конституции был одобрен ЦИК, и Конституция введена в действие в 1923 г., а текст ее было решено представить II съезду Советов СССР для окончательного утверждения. Собравшийся в январе 1924 г. II съезд Советов СССР утвердил Конституцию СССР.

Конституция определяла верховным органом власти нового государства *съезд Советов.* Очередные съезды Советов должны были созываться ежегодно. Допускался также созыв чрезвычайных съездов Советов. В период между съездами Советов верховным органом власти СССР являлся *Центральный исполнительный комитет Союза,* состоявший из двух равноправных палат: *Совета Союза* и *Совета Национальностей.*

Президиум ЦИК СССР стал постоянно работающим учреждением, заседаниями которого поочередно руководили четыре председателя: *М. И. Калинин (1875–1946), Н. Н. Нариманов (1870–1925), Г. И. Петровский (1878–1958) и Л. Г. Червяков (1892–*

1937). ЦИК СССР образовал первое союзное правительство – *Совет народных комиссаров* во главе с В. И. Лениным.

Следует отметить, что, формально являясь федеративным государством, по сути СССР таковым никогда не был. Право на выход республик из его состава существовало только на бумаге, в действительности же СССР представлял собой практически унитарное государство с достаточно жесткой централизацией, в котором в основу административно-территориального деления страны был положен национально-этнический принцип.

Для граждан союзных республик устанавливалось единое союзное гражданство.

Принципиальное значение для развития советского конституционного законодательства имела глава 7, регламентировавшая деятельность Верховного Суда СССР, который учреждался при ЦИК СССР. Таким образом, в Конституции СССР впервые появился раздел о правоохранительных органах и принципах правосудия. К компетенции Верховного Суда СССР относились:

– рассмотрение дел по обвинению высших должностных лиц Союза в преступлениях по должности;

– обеспечение единства и законности деятельности нижестоящих судов;

– разрешение судебных споров между союзными республиками, а также подготовка заключений о законности тех или иных нормативных документов союзных республик с точки зрения их соответствия Конституции СССР.

В соответствии с Конституцией СССР 1924 г. была учреждена должность прокурора Верховного Суда СССР, который давал заключение по всем вопросам, подлежавшим разрешению этим судом; поддерживал обвинение и опротестовывал в ЦИК СССР судебные решения.

В целях объединения усилий союзных республик в борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом Конституция оформила при СНК СССР особый государственный орган – Объединенное государственное политическое управление (ОПТУ), надзор за законностью действий которого осуществлял прокурор Верховного Суда СССР.

Заключительная глава Конституции устанавливала герб и государственный флаг СССР, определяла Москву столицей СССР.

3 апреля 1924 г. в РСФСР была образована комиссия под председательством Д. И. Курского для приведения Конституции России в соответствие с общесоюзным Основным законом. 14 мая 1925 г. XII съезд Советов РСФСР утвердил новый текст Конституции.

Органами отраслевого управления в Союзе являлись общесоюзные и объединенные наркоматы. *Общесоюзные наркоматы* создавались только в Союзе. Это наркоматы иностранных дел, внешней торговли, военных и морских дел, путей сообщения, почт и телеграфа. *Объединенные наркоматы* имелись в Союзе и в каждой союзной республике. Наркоматы Союза руководили соответствующими наркоматами республик. Третью группу составили *республиканские наркоматы,* которые имелись только в союзных республиках. Конституция подчеркивала добровольность объединения республик и сохраняла за ними право свободного выхода из Союза. Гарантировалось право союзных республик на постоянство территорий, хотя и допускались территориальные изменения, но только с согласия каждой заинтересованной республики. Суверенным правом союзных республик было также право на собственное гражданство. Гражданин каждой республики считался одновременно и гражданином Союза.

Переход от восстановления народного хозяйства к периоду его дальнейшего развития поставил задачи перестройки аппарата управления экономикой. Была изменена структура ВСНХ, в составе которого были созданы управления по отраслям

промышленности, а также плановое управление. Роль планирующих органов значительно повысилась в процессе разработки *первого пятилетнего плана.* СНК СССР принял специальное постановление о работе *Госплана.*

Усилилось влияние органов ЦКК РКИ на работу государственного аппарата. Органам ЦКК РКИ большую помощь оказывал актив, общественные организации. При ЦКК РКИ было создано Центральное бюро жалоб трудящихся.

В это время интенсивно развивалась национальная государственность народов СССР. В 20-30-е гг. XX в. шел непрерывный рост национально-государственных образований, перерастание менее развитых форм национальной государственности в более развитые. Так, если в декабре 1922 г., когда образовался Союз ССР, в нем было 15 национальных государств (4 союзные и 11 автономных республик), то к декабрю 1936 г. союзных республик стало 11, а автономных – 22. Это объясняется национально-государственным размежеванием в Средней Азии, проходившем в 1925–1929 гг. III съезд Советов СССР (май 1925 г.) принял в состав союзного государства Узбекскую и Туркменскую ССР на основании деклараций первых съездов Советов этих вновь образованных республик.

Новое государство нуждалось не только в дипломатическом признании, но и в экономическом сотрудничестве с зарубежными странами для подъема разрушенной экономики. Однако этому сотрудничеству препятствовал отказ России выплачивать долги прежних правительств. Крупные державы воздерживались от дипломатического признания нового государства, настаивая на соблюдении СССР норм международного права:

– выплате дореволюционных государственных долгов России;

– возмещении национализированной собственности иностранных граждан и компаний на российской территории.

В конце 1921 г. советское правительство направило западным державам ноту, в которой выражало готовность признать царские долги в обмен на экономическую помощь кредитами и предлагало созвать для урегулирования этих проблем конференцию.

В 1922 г. по предложению советского правительства в *Генуе* состоялась международная конференция. Ее участниками стали 34 страны. Советскую делегацию возглавил народный комиссар иностранных дел Г. Чичерин. Однако конференция не принесла желаемых результатов. Чичерин потребовал возмещения ущерба, нанесенного интервенцией, сумма которого превышала долги России.

В период конференции в предместье Генуи *Рапалло* был

подписан договор с Германией. Согласно Рапалльскому договору *Россия и Германия:*

– отказывались от взаимных претензий;

– возобновляли дипломатические отношения;

– обменивались консулами;

– предоставляли друг для друга режим наибольшего благоприятствования в торговле.

Кроме этого Германия получала возможность:

– разместить в советской стране свои центры подготовки военных;

– производить на территории России при участии своих специалистов оружие.

1924 год стал годом дипломатического признания СССР. Были установлены дипломатические отношения более чем с 20 странами мира: Англией, Францией, Италией, Данией, Швецией, Австрией, Грецией, Мексикой, Китаем, Японией. Однако не обошлось и без конфликтов: разрыв отношений с Англией в 1927 г. (отношения были возобновлены в 1929 г.), с Китаем в 1929 г.

Изменение государственного управления в период отмены нэпа

XIV съезд РКП(б) (1925 г.) в качестве важнейших задач экономики определил следующие:

– обеспечение экономической самостоятельности страны;

– превращение СССР из страны, ввозящей машины и оборудование, в страну, производящую их;

– курс на индустриализацию страны.

В 1926 г. на партконференции было принято решение о резком увеличении капиталовложений в промышленность. Это решение совпало с реформой сельхозналога, ставка которого была не только увеличена, но и распределена в зависимости от дохода: самые бедные хозяйства от налога освобождались, а на наиболее зажиточные должно было прийтись около 50 % всей требуемой суммы. Начался очередной нажим на сельское хозяйство с целью выкачивания средств для развития промышленности. Закупочные цены на сельхозпродукты были опять понижены.

Стало очевидным, что план по хлебозаготовкам в 1927 г. не будет выполнен. Вновь начались трудности в снабжении продуктами городов: в промышленных центрах вводились нормированное распределение продуктов и хлебные карточки. Намечавшийся рывок в индустриализации (строительство

Днепрогэса, Турксиба) оказался под угрозой срыва. Нехватка хлеба не только заставила сократить его экспорт, но и пойти на закупку продовольствия за рубежом.

Ситуация усугубилась нарастающей инфляцией. Чтобы снизить цены на промышленные товары, власти предприняли широкую эмиссию, выбросив в оборот необеспеченные товаром денежные купюры.

В 1928 и 1929 гг. политика чрезвычайных мер была продолжена. Власть, стимулируя недовольство населения городов против «вредителей-кулаков», развернула широкую кампанию реквизиций хлеба.

Хлебозаготовительный кризис 1927 г. вновь остро поставил вопрос о дальнейшем пути экономического развития страны. И в очередной раз решение этого вопроса оказалось обусловлено не столько реалиями экономики, сколько борьбой за власть в высшем руководстве страны.

Расправившись с «левой» оппозицией, Сталин переключился на «правую». Отношения между ним и Бухариным постепенно ухудшались. Сталин, поддерживавший экономические взгляды Бухарина в период борьбы с Троцким, начинал тяготиться явной популярностью «любимца партии», как он сам именовал Бухарина. С его подачи в партии развернулась критика «правого уклона». Бухарин был обвинен в поддержке «кулака» и «ревизии ленинизма». В 1929 г. Сталин обвинил группу «в составе Бухарина, Томского, Рыкова» в «правом уклоне», в том, что они выступают «не за ликвидацию капиталистических элементов в деревне, а за их свободное развитие». Бухарин был обвинен также в налаживании контактов с троцкистами против «партии и ЦК». «Правая» оппозиция была разгромлена, Бухарин лишился постов редактора «Правды» и председателя Коминтерна, исключен из Политбюро, Рыков был смещен с поста председателя Совнаркома.

Одержав победу в борьбе за лидерство, И. В. Сталин начал единолично определять курс дальнейшего развития государства и общества. В ноябре 1928 г. на заседании ЦК ВКП(б) он заявил, что Россия догнала и перегнала западные государства в области политики, однако для победы социализма необходимо перегнать капиталистические страны в техническом и экономическом отношениях.

В феврале 1931 г. на Всесоюзной конференции работников социалистической промышленности Сталин акцентировал необходимость форсированного развития военно-промышленного комплекса: «История старой России состояла, между прочим, в том, что ее непрерывно били за отсталость… Мы отстали от передовых стран на 50-100 лет. Мы должны преодолеть это

расстояние в 10 лет. Либо мы сделаем это, либо нас сомнут». С этой целью Сталин единолично завысил основные показатели уже утвержденного первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР (1929–1933) и одобрил инициативу о выполнении пятилетки в четыре года.

Таким образом, был избран вариант развития страны, рассчитанный на стремительный рывок, во многом не подкрепленный материальными ресурсами. Индустриализация проходила в тяжелых условиях, прежде всего потому, что не хватало оборотных средств. Внутренние свободные ресурсы страны были невелики, хотя потенциал был колоссальным. На зарубежную помощь рассчитывать не приходилось. Однако без поставок зарубежного оборудования, без привлечения иностранных специалистов обойтись было нельзя. Поэтому на первый план вышел вопрос получения твердой валюты, которую добывали, в частности, путем распродажи сокровищ музеев, экспорта леса, зерна, сырья. В связи с этим хлебозаготовительный кризис 1927–1928 гг., когда удалось собрать зерновых только три четверти от уровня 1926 г., поставил под угрозу валютные поступления и послужил непосредственным поводом к отказу от дальнейшего продолжения нэпа.

В январе 1928 г. Политбюро ЦК ВКП(б) сочло возможным в виде исключения применить административный нажим в отношении крестьян, которые отказывались продавать государству хлеб. В этом случае следовало обвинение по ст. 107 УК РСФСР 1926 г. (спекуляция), предание суду и наказание в виде лишения свободы на срок не менее 3 лет с полной или частичной конфискацией имущества. Сталин сделал вывод о необходимости усиления государственного вмешательства в сельское хозяйство, о смещении акцента с добровольной кооперации на принудительную коллективизацию под лозунгом «Борьба за хлеб – борьба за социализм!».

Ноябрьский (1929) Пленум ЦК ВКП(б) одобрил этот курс, что означало конец нэпа. 27 декабря 1929 г. Сталин провозгласил переход от политики ограничения (лишение избирательных прав, повышение налогообложения) так называемых эксплуататорских элементов и «нэпманов» к их ликвидации как класса.

В результате осенью 1929 г. фактически произошел государственный переворот под названием «Великий перелом».

Изменился персональный состав руководства страной. Из высших органов партии и государственной власти были изгнаны политические оппоненты Сталина, который остался единственным членом «команды», пришедшей к власти в октябре 1917 г. во главе с В. И. Лениным.

Произошла резкая смена государственной политики и методов ее проведения. Нэп с установкой на хозрасчет, материальные стимулы заменялся политикой жесткого администрирования. В рамках этой государственной политики важное место принадлежало революционно-патриотическому энтузиазму трудящихся. Однако все более существенную роль среди методов государственного руководства стали играть массовые репрессии.

Партийные резолюции 1928–1929 гг. закрепили сталинские тезисы о необходимости догнать и перегнать капиталистические страны путем ускоренной индустриализации и развития социалистического сектора в сельском хозяйстве. Началась разработка планов в ВСНХ, Госплане.

Первый пятилетний план, утвержденный на XVI партконференции (апрель-май 1929 г.) и на V съезде Советов, еще базировался на принципах нэпа: усиление хозрасчета, введение его на уровне каждого предприятия (ранее хозрасчет существовал только на уровне трестов), сбалансированность развития сельского хозяйства и промышленности. Однако Сталин настаивал на более высоких темпах коллективизации.

Государственное управление в период коллективизации и индустриализации страны

Уже летом 1929 г. в обход только что принятого пятилетнего плана выдвигается лозунг «сплошной коллективизации» целых округов. Показатели темпов коллективизации завышались буквально с каждым месяцем.

Цифра коллективизации крестьянских хозяйств выросла с 5 млн с начала 1929 г. до 30 млн к концу этого года.

Массовая коллективизация проводилась ускоренными темпами. Все парторганизации в деревне получили подкрепление из новых кадров: 25 тыс. рабочих были отправлены в деревни для проведения в жизнь партийных решений. Партийные организации деревни были мобилизованы на выполнение двух задач.

1. Заготовительная кампания методом продразверстки. Рыночные отношения были свернуты, продолжалась «чрезвычайщина». Массовый характер подобных мер привел к тому, что уже в 1929 г. путем продразверстки государство получило на 60 % больше зерна, чем в прошлом.

2. Коллективизация в деревне. Сельские коммунисты были обязаны вступать в колхозы. Органы сельхозкооперации, владевшие немногочисленной техникой, обязывались предоставлять ее только колхозам. Массовое раскулачивание

затрагивало середняков, самые широкие слои крестьянства в целом.

Насильственные методы в деревне вызвали немедленную ответную реакцию. Крестьяне начали массовый забой скота; было зарегистрировано более 1 тыс. случаев насилия в отношении «официальных лиц»; только с января по март 1930 г. в стране произошло свыше 2 тыс. антиколхозных восстаний, многие из которых подавлялись частями Красной армии.

Неудачи политики ускоренной коллективизации вынудили руководство страны пойти на определенные уступки: в марте 1930 г. Сталин в статье «Головокружение от успехов» возложил ответственность за «перегибы» в темпах коллективизации на местные органы власти. Было принято постановление ЦК ВКП(б) «О борьбе с искривлениями партлинии в колхозном движении». Начался массовый выход крестьян из колхозов.

Однако в том же 1930 г. политика ускоренной коллективизации продолжилась. Поборы хлеба с колхозов достигали 50–60, а иногда и 70 % урожая, но государство таким образом получило в 2 раза больше зерна, чем в последние годы нэпа. Это стимулировало продолжение политики коллективизации.

Отобранное зерно в большей степени предназначалось для вывоза в Германию в обмен на кредиты под покупку промышленного оборудования для индустриализации. Средства, получаемые из сельского хозяйства, перекачивались в промышленность, инвестиции в само сельское хозяйство не осуществлялись.

Планы индустриализации в промышленности были рассчитаны на выполнение масштабных задач. Первый пятилетний план предполагал:

– рост промышленной продукции на 136 %;

– рост производительности труда на 110 %;

– снижение себестоимости промышленной продукции на 35 %;

– завершение строительства Днепрогэса и Турксиба к 1930 г.;

– приоритет нужд тяжелой промышленности (она получала 78 % всех капиталовложений).

Несмотря на критику плана «правой» оппозицией (оппозиционеры считали его выполнение нереальным), XVI съезд партии в 1930 г. одобрил ускорение темпов индустриализации, выдвинув лозунг «Пятилетку в четыре года!».

Однако эти планы не были выполнены из-за нехватки сырья, топлива, рабочей силы и оборудования. К 1930 г. 40 % всех капиталовложений в промышленность были «заморожены» в

незавершенных проектах, что отразилось на других отраслях экономики.

Выход из положения дефицита материальных ресурсов был найден в политике их приоритетного распределения между предприятиями. Несколько ударных, хорошо снабжаемых объектов (50–60 строек) ставились в пример всей стране.

Определенным источником выкачивания средств являлось *сельское хозяйство,* но при его низком уровне эти средства не могли быть столь велики. Государство пошло на крупный *заем у населения,* отнюдь не всегда строившийся на добровольной основе. Принудительные займы при низком прожиточном уровне вызывали недовольство. Другим крупным источником стала *эмиссия денег* -

общая денежная масса увеличивалась в среднем в 2 раза быстрее, чем произведенная промышленностью продукция.

За 5 лет общий объем денежной массы увеличился на 180 %, розничные цены при этом выросли за тот же период на 250–300 %, а покупательная способность снизилась на 40 %. Эмиссия стимулировала инфляцию, однако позволяла государству накапливать капиталовложения. Большую прибыль во внутренней торговле государство извлекало из *торговли водкой,* производство которой увеличивалось гигантскими темпами.

Крупным источником валюты был *экспорт,* причем не только зерна. Наибольшие прибыли приносил вывоз нефтепродуктов и леса, пушнины, льна. Экспорт зерновых не прекращался даже тогда, когда в стране свирепствовал голод.

Однако даже эти колоссальные капиталовложения не могли постоянно стимулировать рост темпов развития промышленности. Если в 1928–1929 гг. темп ее развития составлял 23,7 %, то уже к 1933 г. он снизился до 5 %. Такое падение было следствием исчерпанности перспектив роста экстенсивным путем развития.

Итоги первой пятилетки

Миф о том, что первый пятилетний план был выполнен не только по всем показателями, но еще и досрочно – за 4 года и 3 месяца, поддерживался в официальной печати. Однако властям были отлично известны реальные цифры: ни по одному показателю, ни по одной отрасли утвержденные планы не были достигнуты.

Уже в 1931 г. власти стремились стимулировать развитие прибыльности предприятий (с 1930 г. промышленность перестала

быть рентабельной). Для этого вновь вернулись к практике свободной торговли: предприятиям и колхозам была разрешена продажа сверхплановой продукции на рынке.

Ставка на интенсивный путь экономического развития сыграла положительную роль: производительность труда выросла в 2 раза, что, в свою очередь, сказалось на общих темпах развития промышленности. Однако и второй пятилетний план не был реализован. Из 46 показателей плана выполненными оказались только 10, выполнение же остальных не превышало 70–77 % от намеченного. Темп развития легкой промышленности уступал темпу развития тяжелой промышленности.

Однако не следует преуменьшать масштабы произошедшего за несколько лет промышленного скачка. Из страны, ввозящей машины, СССР всего за несколько лет превратился в страну, производящую оборудование. Отставание от западных стран было значительно сокращено.

Индустриализация была направлена в основном на развитие тяжелой промышленности и военно-промышленного комплекса. Остальные отрасли, в особенности легкая промышленность, не получили должного развития, и разрыв между товарами группы «А» и группы «Б» оказался весьма значительным. В стране сказывалась нехватка товаров народного потребления.

Реформа военного управления

После окончания Гражданской войны в обстановке разрухи народного хозяйства, в сложных внешнеполитических условиях перед Советским государством встали неотложные задачи в области военного строительства, которые по своей многоплановости, масштабам и значимости обусловили проведение военной реформы.

Конкретными причинами военной реформы являлись:

– *экономические* – необходимость сокращения расходов на оборону в связи с ограниченными материальными возможностями страны;

– *внешнеполитические* – руководствуясь концепцией «СССР во враждебном капиталистическом окружении», требовалось повысить обороноспособность государства;

– *военные* – следовало, не снижая достигнутого в годы войны уровня боевой мощи Красной армии, осуществить ее перевод на мирное положение, сократить численность, определить пути дальнейшего развития в новых условиях.

Комиссия ЦК РКП(б), проверявшая в 1924 г. состояние вооруженных сил после их сокращения, пришла к выводу, что «в

настоящем своем виде Красная Армия не боеспособна».

Политбюро ЦК РКП(б) предложило Военной комиссии ЦК совместно с Реввоенсоветом СССР разработать план мероприятий по коренному улучшению положения Красной армии, который был утвержден 6 марта 1924 г. и составил основу военной реформы.

С военной точки зрения наиболее целесообразной являлась бы кадровая армия минимальной численностью 1,5–2 млн человек. Но содержать такую армию Советское государство в 20-е гг. было не в состоянии. Поэтому к лету 1924 г. Красная армия была доведена до 562 тыс. человек, т. е. сокращена почти в 10 раз по сравнению с 1920 г. Она с трудом могла покрыть мобилизационное развертывание вооруженных сил в случае войны.

В этой ситуации выход был найден в сочетании кадровой армии с милиционной системой. Такая система получила название смешанной. Именно строительство вооруженных сил на смешанной основе составило суть, основное содержание военной реформы.

Все это облегчило условия перехода к наиболее целесообразной форме руководства войсками – единоначалию, которое вводилось в двух формах.

Полное единоначалие устанавливалось, если командир являлся членом РКП(б). При командирах-единоначальниках учреждалась должность помощника по политической части.

Неполное единоначалие предполагало сосредоточение в руках командира строевых, административных и хозяйственных функций. За комиссаром сохранялось право контроля и функции руководства партийной и политической работой. К началу 30-х гг. полное единоначалие стало основной формой в Красной армии.

Строительство советских вооруженных сил на смешанной основе юридически было закреплено первым общесоюзным Законом «Об обязательной военной службе», принятым ВЦИК и СНК СССР 18 сентября 1925 г. В этом Законе был обобщен предыдущий опыт правового регулирования военного строительства. Согласно Закону «организацией вооруженных сил трудящихся» являлась Рабоче-крестьянская Красная армия. В ее состав входили сухопутные, морские и воздушные силы, а также войска ОПТУ и конвойная стража СССР.

Закон 1925 г. объявлял защиту СССР обязанностью всех советских граждан. Вместе с тем оборона СССР с оружием в руках по-прежнему доверялась только трудящимся. Женщины принимались на военную службу на началах добровольности, но на период военного времени СНК СССР мог призывать

трудящихся женщин в РККА для несения специальной службы. Особенностью Закона 1925 г. являлась довольно подробная регламентация альтернативной службы для граждан, религиозные убеждения которых не позволяли прикасаться к оружию.

Обязательная военная служба для трудящихся граждан мужского пола начиналась с 19 лет и продолжалась до 40 лет. Она состояла из:

1) допризывной подготовки;

2) действительной службы;

3) состояния в запасе.

Допризывную подготовку проходили в обязательном порядке с 19 лет все трудящиеся граждане, годные по состоянию здоровья к службе в армии и на флоте, в течение двух лет, предшествующих году призыва.

На действительную военную службу призывались граждане по достижении 21 года.

К концу 1924 г. Реввоенсовет СССР разработал пятилетний план национального строительства Красной армии, который получил одобрение на III съезде Советов СССР (май 1925 г.). Съезд поручил ЦИК и СНК СССР «обеспечить выполнение намеченной программы национальных формирований как отвечающей интересам всех народов СССР в деле защиты общего их социалистического Отечества».

В целом в результате осуществления военной реформы Красная армия стала представлять собой серьезную боевую силу.

Изменение судебной системы в 1922–1926 гг.

В 1922–1926 гг. была перестроена судебная система, учреждены адвокатура, прокуратура и нотариат, реорганизованы органы государственной безопасности и милиции.

В основу судебной реформы были положены идеи об учреждении институтов прокуратуры и адвокатуры, упразднении всех чрезвычайных судов и создании на демократических принципах единой системы судебных органов.

Начало преобразования было положено утверждением ВНИК в мае 1922 г. Положений о прокуратуре и об адвокатуре. Проект закона об учреждении прокуратуры встретил при обсуждении серьезные возражения как сторонников так называемой «революционной целесообразности», выступавших вообще против создания специального органа надзора за законностью, так и некоторых работников органов власти, требовавших «двойного» подчинения прокурорских органов или же исключения из ее

функций общего надзора.

В. И. Ленин в письме «О „двойном“ подчинении и законности» выступил против таких мнений и сформулировал принципиальные установки организации и деятельности советской прокуратуры, в соответствии с которыми и было принято Положение о прокурорском надзоре.

Согласно Положению прокуратура учреждалась «в целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью». Сочетание в деятельности советской прокуратуры двух функций составило одно из принципиальных ее отличий от дореволюционной российской прокуратуры.

В октябре 1922 г. ВНИК утвердил положение о судоустройстве РСФСР, которое определило, что задачами советских судов являются:

– во-первых, защита завоеваний пролетарской революции;

– во-вторых, обеспечение интересов государства, а также прав трудящихся и их объединений.

Вместо действовавших ранее на территории Советской России общих судов и революционных трибуналов учреждалась единая трехзвенная система, состоявшая из районного, областного (губернского) и Верховного Суда РСФСР. Вместе с тем «временно» допускались специальные суды (военные и военно-транспортные трибуналы, земельные и арбитражные комиссии, особые трудовые сессии народных судов).

Основным звеном судебной системы стал районный народный суд, действовавший, как правило, в составе постоянного судьи и двух народных заседателей. Он должен был рассматривать до 90 % всех дел.

Областной (губернский) суд стал первой инстанцией по наиболее важным уголовным и гражданским делам и второй (кассационной) инстанцией – для районных народных судов.

Верховный Суд РСФСР стал первой инстанцией для дел особой государственной важности, кассационной инстанцией – для областных (губернских) судов. Кроме того, Верховный Суд РСФСР осуществлял судебный контроль над всеми судами республик. С этой целью он мог в порядке надзора рассматривать дела, решенные любым судом РСФСР, давать разъяснения нижестоящим судам по вопросам судебной практики.

Предварительное расследование уголовных дел должны были осуществлять народные следователи, состоявшие при областных (губернских) судах и Верховном Суде РСФСР. Завершением преобразований судебных органов являлось учреждение при ЦИК СССР Верховного Суда СССР, а также должности прокурора

Верховного Суда СССР.

Сложившаяся система судебных и прокурорских органов, а также адвокатуры и нотариата была закреплена в Основах судоустройства СССР и союзных республик, принятых ЦИК СССР в октябре 1924 г.

Были приняты некоторые меры по реорганизации советской военной юстиции. Революционные военные трибуналы являлись практически ведомственными судами. Прежде всего было необходимо ликвидировать эту организационную разобщенность. Положение о судоустройстве СССР от 1922 г. установило, что все военные судебные учреждения «действуют под общим контролем и наблюдением Наркомюста и Верховного Суда СССР». Организация деятельности военных судов и надзор за ними возлагались на Военную и Военно-транспортную коллегии Верховного Суда РСФСР. С утверждением Верховного Суда СССР руководство деятельностью военных трибуналов перешло к его Военной коллегии. С этого времени военные трибуналы стали общесоюзными судами. Военные коллегии Верховного Суда РСФСР были упразднены.

Органы военной прокуратуры были созданы одновременно с общей прокуратурой в 1922 г. Военные прокуроры учреждались при всех видах трибуналов. Во главе военной прокуратуры находился помощник прокурора республики. После образования СССР органы военной прокуратуры были переданы в подчинение прокуратуре Верховного Суда СССР. С этого времени военная прокуратура стала представлять собой единую централизованную систему во главе с прокурором Верховного Суда СССР и его помощником по Военной коллегии Верховного Суда СССР.

В целом в результате судебной реформы в Советской России были сформированы некоторые демократические начала отправления правосудия, образованы адвокатура и прокуратура, создана единая система судебных органов.

Вместе с тем сначала временно, а с 1926 г. на постоянной основе сохранялись особые судебные органы в виде военных трибуналов. Кроме того, начиная с 1922 г., стали создаваться органы внесудебных репрессий в виде Особой комиссии НКВД РСФСР, Особого совещания ОГПУ СССР.

Реорганизация чрезвычайных органов государственной власти (ВЧК-ГПУ-ОГПУ) и милиции

Переход к нэпу, развитие демократических начал Советского государства обусловили необходимость реорганизации ВЧК и ее органов на местах.

Декретом ВЦИК от 6 февраля 1922 г. ВЧК была преобразована в Государственное политическое управление (ГПУ) при НКВД РСФСР. В автономных республиках и областях – при соответствующих ЦИК и в губерниях – при исполкомах Советов создавались политические отделы, а в армии и на флоте – Особые отделы.

На ГПУ и ее органы возлагались следующие задачи:

1) подавление открытых контрреволюционных выступлений;

2) борьба с контрреволюционными преступлениями, шпионажем, бандитизмом;

3) политическая охрана границ Советского государства, борьба с контрабандой, охрана железнодорожных и водных путей сообщения;

4) выполнение особых поручений Президиума ВЦИК и СНК по охране революционного порядка.

16 октября 1922 г. ВЦИК наделил ГПУ правом применять внесудебную репрессию вплоть до расстрела в отношении лиц, взятых с поличным на месте совершения бандитских налетов и вооруженных ограблений. Особой комиссии НКВД этот закон предоставил право высылать и заключать в лагеря принудительных работ на срок до трех лет деятелей антисоветских политических партий и лиц, дважды судимых, в том числе и за общеуголовные преступления (кражи, грабежи, разбой, хулиганство и т. д.). В этом случае наказание применялось не за новое преступление, а в порядке профилактики.

С образованием СССР органы ГПУ были объединены в общесоюзном масштабе. Конституция СССР 1924 г. закрепила создание Объединенного государственного политического управления при СНК СССР, определила его цели и положение в системе органов государства. В ноябре 1923 г. Президиум ВЦИК утвердил Положение об ОПТУ и его органах.

В непосредственном распоряжении ОПТУ находились специальные воинские формирования. Сотрудники ОПТУ по своему правовому положению были приравнены к военнослужащим. В первой половине 1924 г. права ОПТУ по внесудебным репрессиям были расширены.

29 марта 1924 г. ЦИК СССР утвердил Положение о правах ОПТУ в части административных высылок и заключений в концентрационный лагерь на срок до трех лет. Вынесение постановления о высылке и заключении в концлагерь в отношении лиц, признаваемых социально опасными, возлагалось на Особое совещание в составе трех членов коллегии ОПТУ с обязательным участием прокурора. 1 апреля 1924 г. Президиум

ЦИК СССР предоставил Особому совещанию ОПТУ «право внесудебного разбора дел и расправы с применением высшей меры наказания».

Отказ от чрезвычайных мер «военного коммунизма», поиск организационных форм и методов деятельности, соответствующих новым условиям жизни страны, а также режим жесточайшей экономии и сокращение административно-управленческих расходов, определили организационные и функциональные изменения органов внутренних дел РСФСР.

24 мая 1922 г. ВЦИК и СНК утвердили Положение о народном комиссариате внутренних дел РСФСР, которое определило, что его основными задачами являются:

– наблюдение за организацией и деятельностью местных органов управления в качестве исполнительного аппарата Президиума ВЦИК;

– наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера и понуждение к их выполнению всеми имеющимися в его распоряжении средствами;

– руководство по организации и развитию коммунального хозяйства.

Наркомат внутренних дел состоял из Организационно-административного управления; Главного управления милиции;

Главного управления принудительных работ; Центрального управления по эвакуации населения; Главного управления коммунального хозяйства. С февраля 1922 по ноябрь 1923 г. в состав НКВД входило Государственное политическое управление.

На Рабоче-крестьянскую милицию возлагалось:

– поддержание порядка и спокойствия в стране и обеспечение выполнения административных постановлений и распоряжений центральной и местной власти;

– окарауливание (охрана) учреждений и сооружений общегосударственного и исключительного значения (телеграф, телефон, почта, водопровод и др.);

– охрана лесов, складов топлива, сырья, сельхозпродуктов;

– охрана лагерей принудительных работ;

– поддержание порядка на всех путях сообщения РСФСР и сопровождение перевозимых грузов;

– содействие органам всех ведомств при проведении в жизнь возложенных на них задач.

Во исполнение решения XI съезда РКП(б) от 2 апреля 1922 г. «О финансовой политике» милиция была переведена на местный бюджет, а в августе 1923 г. – произведены крупные

организационно-штатные изменения структуры НКВД. Организационно-административное управление, ГУМ и Центророзыск были объединены в Центральное административное управление (ЦАУ). На местах (к августу 1924 г.) при соответствующих исполкомах Советов были сформированы административные отделы, которые руководили милицией, уголовным розыском, осуществляли инспекцию мест заключения.

Перевод на местный бюджет обусловил жесткую зависимость милиции от местных органов власти, которые стали широко практиковать привлечение ее сотрудников к задачам, не относящимся к охране общественного порядка (посыльные при исполкомах местных Советов, контролеры общественного транспорта, курьеры служебной переписки).

Характерным явлением того времени являлось привлечение трудящихся (на общественных началах либо в форме повинности) к охране общественного порядка. Предполагалось, что таким образом сократятся расходы на штатный личный состав милиции. С этой целью 27 марта 1924 г. ВЦИК и СНК приняли Декрет о сельских исполнителях, которые учреждались при сельских Советах для «охраны общественного порядка, личной и имущественной безопасности граждан». Кроме того, сельские исполнители должны были осуществлять «законные приказы о задержании граждан, охранять и конвоировать задержанных и вообще наблюдать за исполнением порядка, установленного советскими законами».

В результате этих усилий численность личного состава милиции и уголовного розыска к 1927 г. была сокращена более чем на 50 % и составляла соответственно 36 тыс. и 5 тыс. человек, что отрицательно сказалось на деятельности по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

В целом же к концу рассматриваемого периода роль и место НКВД в государственном механизме советской власти оценивались низко, что в немалой степени было обусловлено субъективными причинами. Так, в 1923 г. А. Г. Белобородов (в годы Гражданской войны – председатель Уральского областного Совета) сменил Ф. Э. Дзержинского на посту наркома внутренних дел. Однако в ноябре 1927 г. был снят с должности «как активный участник троцкистской оппозиции» и репрессирован. Новый нарком В. Н. Толмачев также продержался недолго, он был обвинен в заговоре против И. В. Сталина и в январе 1931 г. также снят с должности и репрессирован.

Вопрос о ликвидации наркомата все более назревал, тем более что на функции милиции претендовало всесильное ОПТУ,

на систему тюрем и лагерей – Наркомюст, а ВСНХ стремился «прибрать к рукам» коммунхоз и пожарную охрану.

Развитие системы права

В 20-е гг. XX в. была проведена кодификация советского законодательства. В результате кодификации была создана система советского права. Между всеми его отраслями существовала внутренняя согласованность, определявшаяся единством политического содержания. Кодификационная деятельность проводилась во всех союзных республиках. Как правило, соответствующие кодексы РСФСР брались за образец. Отдельные республики иногда полностью распространяли действие российских кодексов на свою территорию.

Нэп потребовал разработки и принятия Гражданского кодекса (ГК). ГК РСФСР 1922 г. послужил точкой отсчета для дальнейшего развития советского гражданского права. Основным итогом его реализации стало практически полное исчезновение к середине 30-х гг. крупной частной собственности, вытеснение «частников» из промышленного производства и магазинной торговли. ГК РСФСР 1922 г. явился образцом для принятых в 1923 г. гражданских кодексов других союзных республик. Туркменская, Таджикская и Узбекская ССР объявили ГК РСФСР действующим на своей территории.

К маю 1922 г. был готов проект Уголовного кодекса (УК) и после постатейного обсуждения на четырех заседаниях ВЦИК он был принят 26 мая 1922 г. и введен в действие с 1 июня 1923 г.

В связи с принятием «Основных начал» республики должны были привести свои уголовные кодексы в соответствие с общесоюзным законом. В РСФСР новый УК был принят 22 ноября 1926 г. УК РСФСР 1926 г. не внес серьезных изменений в сложившуюся к тому времени систему уголовного законодательства. УК РСФСР 1926 г. просуществовал с изменениями и дополнениями до 1961 г.

Советский тоталитарный режим в 30-е гг. XX в.

Основы для формирования тоталитарного политического режима были заложены в Советской России еще в период Гражданской войны. Государственная власть в тот период была сосредоточена в руках одной группы лиц (политической партии), полностью подчинившей жизнь общества своим интересам и охранявшей монополию на власть насилием, террористическими средствами, путем запугивания и идеологического нажима на

население. В стране были ликвидированы политические свободы и возможность легального существования политической оппозиции.

Сталин, рассуждая о средствах организации людей для выполнения гигантских задач, стоящих перед государством, подчеркивал, что «репрессии в области социалистического строительства являются необходимым элементом наступления». В связи с этим им была выдвинута идея обострения классовой борьбы по мере построения социализма.

30-е гг. стали периодом сильнейших потрясений. Страна за это десятилетие пережила три крупных репрессивных кампании, которые по масштабам, результатам и последствиям можно сравнивать с войнами.

Первая репрессивная кампания связана с изменением курса государства. Она затронула «кулаков» и «подкулачников», социально вредных (паразитических) элементов: служителей культа, мелких торговцев, «нэпманов», а также старых специалистов сферы промышленности, которых обвиняли в саботаже и вредительстве.

Вторая репрессивная волна захватила широкие народные массы (рабочих, крестьян, служащих) и была обусловлена общим ужесточением карательной политики Советского государства, заменой гражданско-правовых, трудовых, административных отношений на уголовно-правовые.

Согласно указам Президиума Верховного Совета СССР, принятым в 1940 г., была установлена уголовная ответственность за нарушения трудовой дисциплины, выпуск недоброкачественной или некомплектной продукции, невыполнение приказа об обязательном переводе инженеров, мастеров, квалифицированных рабочих на другое предприятие и т. д.

Третья репрессивная кампания приходилась в основном на 1934–1938 гг. Под ее ударом оказались партийные, государственные, военные кадры, руководители промышленности, научные работники, профессора вузов и т. д. Многие оказались жертвами «сведения личных счетов».

В результате этой кампании из 139 членов ЦК ВКП(б) в 1934–1939 гг. арестованы 110, из 1966 делегатов XVII съезда ВКП(б) (февраль 1934 г.) к XVIII съезду (март 1939 г.) на свободе осталось всего 59 человек. Были репрессированы трое из пяти маршалов Советского Союза, все командармы, 90 % комкоров, 70 % командиров дивизий и полков.

Всего за десятилетие репрессии затронули 7-10 млн человек.

Социальная политика государства в тот период ставила

целью обеспечить:

– промышленное и сельскохозяйственное развитие страны необходимыми людскими ресурсами;

– социальную поддержку проводимых преобразований. Чтобы предотвратить бегство крестьян из голодающей деревни в 1932–1933 гг., в ходе всеобщей паспортизации колхозников лишили паспортов. Без паспорта крестьяне не могли покинуть деревню, наниматься на работу в городе. У рабочих продолжала сохраняться трудовая повинность и трудовые книжки. В сторону ужесточения было изменено рабочее законодательство: с 1932 г. за один прогул рабочего не только увольняли, но и могли лишить хлебных карточек и квартиры. Ужесточение законодательства распространялось и на крестьян. Закон «о пяти колосках» в качестве меры наказания за самые незначительные хищения предполагал десятилетнее тюремное заключение или расстрел.

Толчком к очередным репрессиям стало убийство Кирова в Ленинграде в 1934 г. Уже через несколько часов после убийства был подготовлен новый закон, по которому любое следствие по делам о терроризме должно было заканчиваться в течение 10 дней, рассматриваться в суде без участия обвинения и защиты, без права обжалования и ходатайств о помиловании, а приговоры о расстреле должны были приводиться в исполнение сразу же после их оглашения.

По делу об убийстве Кирова проходили бывшие противники Сталина – Зиновьев и Каменев. Всего к расстрелу было приговорено 14 человек. По делам о терроризме проходили бывшие участники дискуссии о внутрипартийной демократии. В 1937 г. процесс против «антисоветского объединенного троцкистско-зиновьевского центра» закончился расстрелом 16 подсудимых, среди которых были Зиновьев и Каменев.

По настоянию Сталина была организована проверка партийных билетов, которая превратилась в «чистку»: было «разоблачено свыше 100 вражеских организаций и групп». Обширная «чистка» партии и репрессии преследовали две цели: они укрепляли власть вождя и вводили в партийное руководство новых людей, лично преданных Сталину. Политика «чисток» в партии значительно упрочила позиции сталинских сторонников: Микояна, Жданова, Хрущева, Молотова, Берии и др.

В конце 20-х – 30-е гг. партия окончательно становится правящей группой в государстве, аппарат управления которого приобрел следующие характерные черты:

– замкнутость (путь в высшее руководство страны шел только через партийные организации);

– иерархичность (в сложившейся иерархии партийных и

советских должностей занятие каждой ступени зависело не от выбора снизу, а от назначения и рекомендации сверху);

– жесткая централизация: власть была сконцентрирована в «верхах» партии, причем механизм осуществления на местах принятых в центре решений действовал благодаря не только суровой дисциплине, но и тому, что партия располагала разветвленным карательным аппаратом в лице НКВД и ГПУ;

– тенденции к слиянию партийного аппарата с государственным (через партийные ячейки во всех государственных организациях, в профсоюзах, Советах партия имела возможность обеспечить принятие любого решения).

Характерными чертами политической системы, сложившейся в СССР к середине 30-х гг. XX в., стали:

1) культ вождя «всех времен и народов» Сталина;

2) единственная политическая партия, являющаяся «руководящим ядром всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных» (Конституция СССР 1936 г.);

3) официальная единая идеология, провозглашающая в качестве ведущих принципов: подчинение личных интересов государственным; пролетарский интернационализм; верховенство идеологии над законом и законностью; наличие особой коммунистической морали и нравственности; абсолютную монополию государства на средства массовой информации;

4) всеобъемлющая, вездесущая система тайного и открытого политического контроля, которая предполагала наличие мощного, многочисленного и разветвленного репрессивного государственного механизма. Основной задачей этой системы являлась жестокая борьба с инакомыслием, формирование атмосферы тотального страха и всеобщего доносительства;

5) экономической основой политической системы являлась государственная собственность на орудия и средства производства, которая предполагала жесткое централизованное управление экономикой страны. Отсюда – широкое использование внеэкономических (репрессивных) стимулов, труда заключенных;

6) конечной целью этой политической системы являлось создание монолитного общества, способного реализовать программную идею мощного во всех отношениях коммунистического государства.

Таким образом, к середине 30-х гг. XX в. в СССР было в основном создано тоталитарное государство, характеризующееся полным контролем со стороны органов государственной власти над всеми сферами жизни общества, фактической ликвидацией

политических прав и свобод, применением массовых репрессий в качестве средства обеспечения власти и реализации внутри политических задач, активной внешней политикой, направленной на расширение и увеличение сферы своего влияния.

Система управления предприятиями, состоящая из двух директоров – «красного» партийца и «технического» специалиста, в 30-е гг. упразднялась. Вся власть сосредоточивалась в руках генерального директора. Массовые репрессии среди управленческого персонала поставили задачу обеспечения промышленности управленческими кадрами. Началась кампания по выдвижению из рабочих управляющего персонала, начали организовываться курсы и технические училища. Этот процесс имел как положительную, так и отрицательную стороны.

Положительная:

– Рост технических знаний

– Быстрое продвижение рабочих по служебной лестнице

– Возникновение новой технической интеллигенции, лояльной к власти

Отрицательная:

– Уход с заводов наиболее квалифицированной части рабочих

– Пополнение рабочего класса выходцами из деревни с низкой квалификацией

– Падение качества и производительности труда

Массовые репрессии выключали из производственного процесса большое количество рабочей силы, которая затем концентрировалась в лагерях. Именно на этот период приходится расцвет *ГУЛАГа,* где к 1941 г. содержалось свыше 2 млн человек, 20 % которых были осуждены за политические преступления.

Изменение государственного управления после Конституции 1936 г.

Репрессии в СССР совпали по времени с пропагандой идеи социалистической законности в советском праве. Конечное воплощение эта идея получила в Конституции 1936 г., принятой VIII съездом Советов. Это была «самая демократичная конституция в мире».

Конституция провозглашала широкие гражданские свободы и права личности, открытость судебного процесса, право на защиту,

неприкосновенность личности, жилища, права переписки, свободу слова и печати.

Конституция провозглашала окончательную победу социализма как «начальной стадии коммунизма».

Была изменена избирательная система. Если Конституция 1924 г. лишала отдельные категории населения избирательных прав, то теперь избирательные права предоставлялись всем без исключения. Вводилось тайное голосование. Однако все эти демократические принципы на практике были сведены на нет сложившейся традицией выдвигать на пост единственного кандидата.

Была изменена и система высших органов государства: съезд Советов и Центральный исполнительный комитет были заменены на Верховный Совет СССР, состоящий из двух палат – Совета Союза и Совета Национальностей. Верховный Совет избирался всем населением каждые четыре года.

Изменился состав СССР, вместо 7 республик их стало 11: две автономные области в составе РСФСР получили статус республик – Казахстан и Киргизия, а три Закавказские республики – Армения, Грузия и Азербайджан – были разъединены.

Принятие новой Конституции было следствием завершавшегося процесса «реабилитации государства» как такового, ведь согласно марксистской концепции государство при социализме должно было отмереть. Еще в 1917 г. Ленин доказывал необходимость сохранения государства на стадии социализма. Сталин по-своему дополнил этот тезис, утверждая, что по мере развития советского строя государство должно укрепляться. Всесилие советского государства (особенно его карательных органов) для его собственных граждан объяснялось тем, что страна находилась в капиталистическом окружении, жаждущем смести с лица земли оплот социализма. Образ врага (внешнего и внутреннего, «саботажника») и постоянное напоминание о военной угрозе оправдывали необходимость построения сильного государства, способного противостоять внешней агрессии.

Широкому пересмотру подверглась история. Исчез из учебников ленинский тезис о царской России как «тюрьме народов», политика колонизации стала признаваться для многонациональных окраин России «относительным благом» ввиду цивилизаторской роли русского народа. Исторические исследования и художественные произведения обратились к деятельности выдающихся государственных деятелей прошлого – Александра Невского, Дмитрия Донского, Петра I, а в особенности Ивана Грозного. В целом процесс «реабилитации

государства» имел положительный характер: он вызвал небывалый подъем патриотизма, во многом предопределившего победу СССР в Великой Отечественной войне.

Одна из характерных особенностей Конституции 1936 г. состояла в том, что с ее принятием была предпринята попытка отойти от марксистской идеи объединения законодательной и исполнительной власти в сторону парламентаризма. Статья 32 следующим образом закрепляла этот принцип: «Законодательная власть СССР осуществляется исключительно Верховным Советом СССР».

Это имело большое значение с точки зрения повышения авторитета законов, роли и значения представительных органов власти. Однако предоставление Президиуму Верховного Совета СССР права принимать указы, юридический статус которых был неясен, не позволило последовательно реализовать вышеуказанный принцип. Вскоре СНК СССР совместно с ЦК ВКП(б) стали также пользоваться законодательной властью.

Исключительно важное политическое значение имела статья 126, в которой впервые была открыто закреплена руководящая роль Коммунистической партии в советском обществе и государстве.

Отличительной чертой Конституции являлся декларативный демократизм, который ярко проявился в главе X «Основные права и обязанности граждан». Конституция значительно расширила права и политические свободы, отменила все ограничения, связанные с классовой принадлежностью граждан. Впервые на конституционном уровне было закреплено равноправие мужчин и женщин.

Равным политическим и социальным правам и свободам граждан соответствовали равные обязанности: соблюдать Конституцию СССР, исполнять законы, соблюдать дисциплину труда, беречь и укреплять общественную социалистическую собственность, защищать с оружием в руках социалистическое Отечество и др.

Конституция 1936 г. законодательно закрепила победу социализма в СССР. Таким образом, мечта о справедливом общественном и государственном устройстве все теснее сближалась с образом тоталитарной административно-репрессивной системы, сформированной в СССР.

Основной закон 1936 г. действовал в течение 40 лет. Эта Конституция послужила основой для разработки и принятия основных законов союзных республик. При этом была проведена их унификация. В июне-июле 1936 г. во всех союзных республиках были созданы конституционные комиссии,

подготовившие проекты республиканских конституций, которые в январе-марте 1937 г. были утверждены.

Конституция СССР 1936 г. имела определенное международное значение. В частности, она служила идеалом для той части населения других государств, которая разделяла идеи социализма или сочувствовала им и объединяла противников фашистской диктатуры.

Реформа военного строительства и управления

Проведение очередной военной реформы в СССР было обусловлено целым рядом обстоятельств.

1. Обострение межгосударственных отношений и рост милитаризма, обусловленные мировым экономическим кризисом конца 20-х гг. Военная угроза особенно возросла после прихода к власти фашистов в Германии и Италии. В области внешней политики фашизм открыто провозгласил курс на завоевание мирового господства и приступил к его осуществлению.

2. Количественный рост и модернизация военной техники, возросшие требования к мобилизационной и боевой готовности войск. Территориально-милиционные формирования РККА уже не соответствовали обстановке, связанной с быстро растущей угрозой войны.

3. Проведение реформы стало возможно благодаря укреплению материально-технической и социальной базы Советского государства.

4. Механизму тоталитарного государства, который сформировался в СССР к середине 30-х гг., должна была соответствовать и военная машина.

Принимая во внимание перечисленные обстоятельства, Реввоенсовет СССР в соответствии с указаниями Секретариата ЦК ВКП(б) разработал план мероприятий по укреплению и дальнейшему развитию советских вооруженных сил, который в мае 1934 г. был одобрен Политбюро ЦК ВКП(б) и утвержден СНК СССР.

Его главное содержание составили мероприятия по переходу от смешанной системы устройства армии к кадровой.

Это переустройство заняло в основном четыре года и к 1939 г. было завершено. Правовые основы строительства кадровых советских вооруженных сил определялись Конституцией СССР 1936 г., принятыми в ее развитие положениями Закона о всеобщей воинской обязанности 1939 г. и другими правовыми актами.

Переход к кадровой системе устройства требовал значительных изменений в структуре центральных, окружных и местных органов военного управления.

В 1934 г. Реввоенсовет СССР был упразднен, а Наркомат по военным и морским делам переименован в Наркомат обороны (НКО) СССР. Реввоенсоветы округов и флотов также упразднялись. При переходе к строительству и развертыванию кадровой армии возросла роль Штаба РККА, поэтому он был преобразован в Генеральный штаб РККА. В связи с ростом Военно-морского флота и повышением его роли в системе обороны государства, в 1937 г. было признано необходимым создать самостоятельный Наркомат ВМФ СССР.

Практика руководства строительством вооруженных сил показала необходимость сочетания единоначалия и коллегиальности в высших органах военного управления. Поэтому весной 1938 г. по решению ЦК ВКП(б) и СНК СССР при Наркомате обороны и Наркомате ВМФ были учреждены Главные военные советы, к компетенции которых относились наиболее важные вопросы боевой готовности войск. Несколько ранее, в мае 1937 г., Военные советы были поставлены во главе округов и флотов.

Значительное увеличение численности вооруженных сил в связи с переходом на кадровую систему, выдвижение на руководящие должности молодых командиров, многие из которых не имели достаточного опыта работы с личным составом, массовая репрессивная кампания по «чистке» Красной армии обусловили восстановление в мае 1937 г. института военных комиссаров во всех войсковых частях, штабах, военно-учебных заведениях.

В целях улучшения комплектования военно-учебных заведений весной 1938 г. СНК СССР принял решение о создании на базе ряда общеобразовательных средних школ специализированных учебных заведений для подготовки кандидатов в артиллерийские, авиационные, военно-морские училища.

В целом к началу Великой Отечественной войны страна располагала 19 академиями, 10 военными факультетами в гражданских вузах, 7 высшими военно-морскими училищами и 203 средними военными училищами. Однако полностью решить кадровую проблему до начала войны все же не удалось. Одной из причин этого были репрессии предвоенных лет.

Закон 1939 г. существенно изменил условия и порядок подготовки молодежи к службе в рядах вооруженных сил. Прежде

всего сама подготовка выводилась из состава военной службы. Она должна была проводиться в форме начальной и допризывной подготовки и только с учащейся молодежью в объеме программы обучения одиночного бойца.

Закон понизил призывной возраст с 21 до 19 лет, а для окончивших среднюю школу – до 18 лет.

Значительно сократился круг лиц, не призывавшихся в ряды вооруженных сил по политико-моральным соображениям, пользовавшихся освобождением от военной службы (в том числе и по религиозным причинам), а также отсрочками призыва.

В соответствии с принятой системой воинских званий устанавливались и знаки различия, вносились некоторые изменения в форму одежды.

В последующие годы система персональных воинских званий развивалась и совершенствовалась. Так, в мае 1940 г. была введена система воинских званий для высшего командного состава армии и флота – генеральские и адмиральские звания, в ноябре – для младшего начсостава – сержантские.

Росту профессионального мастерства и боевого духа советских воинов призвано было служить развитие законодательства, регулировавшего порядок поощрений, отличий и награждений.

В апреле 1930 г. были учреждены орден Ленина и орден Красной Звезды. В 1934 г. постановлением ЦИК СССР была установлена высшая степень отличия – звание Героя Советского Союза.

В целом принятие Закона о всеобщей воинской обязанности 1939 г. явилось крупным вкладом в строительство советских Вооруженных сил. Закон послужил правовой основой для их развертывания, создания дополнительных частей и соединений, усиления боевой мощи армии и флота. К середине 1941 г. численность Вооруженных сил СССР составляла более 5 млн человек, т. е. в 2,8 раза превысила численность армии 1933 г.

Закон 1939 г. просуществовал без значительных изменений до 1967 г.

Реформирование управления органами суда, прокуратуры и государственной безопасности

Основной закон СССР 1936 г. впервые на конституционном уровне определил принципы организации и деятельности советской судебной системы и органов прокуратуры. В соответствии с конституцией Верховный Совет СССР в августе 1938 г. принял Закон о судоустройстве СССР, союзных и

автономных республик. Он провозгласил, что правосудие в СССР должно осуществляться только судебными органами, а сама судебная система страны состоит из судов СССР и судов союзных республик.

К судам СССР относились Верховный Суд СССР и специальные суды – военные трибуналы, линейные суды железнодорожного и водного транспорта. Во вторую группу вошли судебные учреждения, построенные в соответствии с политико-административным делением страны, – верховные суды союзных республик, областные и им равные суды, народные и им равные суды.

Конституция СССР 1936 г. закрепила принцип строгой централизации прокуратуры и подчеркнула, что «органы прокуратуры осуществляют свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Прокурору СССР». Прокурор СССР назначался Верховным Советом СССР сроком на семь лет.

Республиканские, краевые, областные прокуроры назначались Прокурором СССР на пятилетний срок, а районные и городские прокуроры назначались прокурорами союзных республик с утверждением Прокурора СССР также на пять лет.

Прокуратура СССР состояла из следующих звеньев:

– территориальная прокуратура,

– военная прокуратура;

– военно-морская прокуратура;

– прокуратура железнодорожного транспорта;

– прокуратура водного транспорта;

– прокуратура по специальным делам.

В июле 1934 г. ОПТУ вошло в состав образованного Наркомата внутренних дел СССР и получило название Главного управления государственной безопасности (ГУГБ). ГУГБ являлось «ведущим» управлением НКВД СССР. Оно имело следующую структуру, которая позволяет судить об основных направлениях деятельности.

Особый отдел (ОО) обеспечивал интересы государственной безопасности в Вооруженных силах СССР. Кроме того, на него возлагалась контрразведывательная работа внутри страны и борьба с бандитизмом.

Секретно-политический отдел (СПО) пресекал враждебную деятельность членов бывших антисоветских политических партий и националистических организаций.

Экономический (ЭКО) и Транспортный (ТО) отделы боролись с контрреволюцией в народном хозяйстве и на транспорте.

Иностранный отдел руководил внешней разведкой и

оперативными мероприятиями, проводимыми за рубежом.

Специальный отдел ведал шифрами и радиоразведкой.

Оперативный отдел занимался организацией наружного наблюдения и охраной партийно-государственного руководства страны.

Учетно-статистический отдел собирал и хранил информацию относительно «шпионов и контрреволюционеров».

В 1936–1937 гг. в составе ГУГБ появились новые отделы: Тюремный отдел, Отдел контрразведки (КРО), Отдел охраны, Водный отдел, Отдел оперативной техники.

10 июля 1934 г. ЦИК СССР принял постановление об образовании Народного комиссариата внутренних дел СССР.

На НКВД СССР были возложены следующие задачи:

– обеспечение революционного порядка и государственной безопасности;

– охрана общественной (социалистической) собственности;

– запись актов гражданского состояния;

– пограничная охрана.

В автономных республиках, краях и областях создавались управления республиканских НКВД (УНКВД).

Со второй половины 30-х гг. началось энергичное организационное и функциональное развитие милиции. Так, в связи с ростом числа беспризорных детей, увеличением правонарушений несовершеннолетних, вызванных в том числе последствиями коллективизации, массовыми репрессиями и другими причинами, во исполнение постановления СНК СССР и ЦИК ВКП(б) от 31 июня 1935 г. были образованы детские комнаты милиции.

3 июля 1936 г. Совнарком СССР утвердил Положение о Государственной автомобильной инспекции в составе Главного управления милиции НКВД СССР.

В 1937 г. были созданы специальные организационные структуры для борьбы с хищениями социалистической собственности (БХСС).

Широкое распространение в СССР получили общественные организации, призванные содействовать развитию авиации, морского флота, снайперского движения, парашютного спорта, в частности, 25 мая 1930 г. решением СНК были образованы добровольные общества содействия органам милиции и уголовного розыска (Осодмил).

В 1936–1939 гг. структура центрального аппарата НКВД СССР подверглась значительным изменениям в связи с расширением полномочий и усложнением функций.

В начале февраля 1941 г. из компетенции НКВД СССР был

изъят комплекс вопросов, связанных с обеспечением государственной безопасности, который передавался вновь созданному НКГБ СССР.

> Непосредственно перед войной была сделана попытка несколько ограничить компетенцию НКВД СССР и сместить акцент его деятельности в производственную сферу. Более десятка структурных подразделений НКВД занимались организацией труда заключенных в различных отраслях промышленности и строительстве.

Приказом НКВД СССР от 30 июля 1937 г. в связи с проведением массовых операций в отношении бывших кулаков, членов антисоветских партий, белогвардейцев, жандармов и чиновников царской России, бандитов, реэмигрантов, участников антисоветских организаций, служителей культа и уголовников-рецидивистов были созданы республиканские, краевые и областные «тройки», которые стали применять наказания по первой и второй категориям.

Первая – расстрел – применялась к «наиболее враждебным из перечисленных выше элементов».

Вторая относилась ко всем остальным, подлежавшим заключению в лагеря или тюрьмы на срок от 8 до 10 лет.

Этим же приказом был утвержден персональный состав «троек», в которые входили: в качестве председателя – наркомы внутренних дел, начальники краевых или областных управлений НКВД, а в качестве членов – первые секретари ЦК компартий союзных республик, краевых и областных комитетов ВКП(б), а также республиканские, краевые, областные прокуроры.

В соответствии с приказами НКВД от 11 августа 1937 г. и от 20 сентября 1937 г. (эти приказы были изданы по прямому указанию И. В. Сталина и санкционированы его подписью, а также подписями В. М. Молотова, Л. М. Кагановича, С. В. Косиора) списки лиц, подлежавших репрессиям, рассматривались «двойками» – наркомами внутренних дел республик (начальниками УНКВД) совместно с соответствующим прокурором республики (края, области). Существовала и «высшая двойка» в составе председателя Верховного Суда СССР и прокурора СССР.

Особое совещание НКВД СССР также стало применять меры наказания по этим категориям. К 1938 г. репрессивная волна поднялась настолько высоко, что тюрьмы, следственные изоляторы оказались переполненными, карательная машина не справлялась с огромным потоком дел, ей грозила полная остановка. 17 сентября 1938 г. нарком внутренних дел СССР,

генеральный комиссар государственной безопасности Н. И. Ежов своим приказом «в целях быстрейшего рассмотрения следственных дел на лиц, арестованных в порядке приказов НКВД СССР за 1937–1938 гг.» создал при УНКВД краев и областей Особые тройки в составе первого секретаря обкома, крайкома ВКП(б) или ЦК нацкомпартий, начальника соответствующего УНКВД и прокурора.

Особые тройки должны были закончить свою работу в двухмесячный срок и могли выносить приговоры по первой и второй категориям. При этом решения Особых троек по первой категории приводились в исполнение немедленно.

Осознав необходимость как-то сбавить обороты массовых репрессий, И. В. Сталин и В. М. Молотов 17 ноября 1938 г. подписали постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия», в котором, в частности, отмечалось, что «за 1937–1938 гг. под руководством партии органы НКВД проделали большую работу по разгрому врагов народа и очистке СССР от многочисленных шпионских, террористических, диверсионных и вредительских кадров из троцкистов, бухаринцев, эсеров, меньшевиков, буржуазных националистов, белогвардейцев, беглых кулаков и уголовников, представлявших из себя серьезную пищу для иностранных разведок в СССР… Задача теперь заключается в том, чтобы, продолжая и впредь беспощадную борьбу со всеми врагами СССР, организовать эту борьбу при помощи совершенных и надежных методов».

С этой целью были ликвидированы все «тройки», созданные по приказам НКВД СССР, а также «тройки» при областных, краевых и республиканских управлениях милиции. Однако Особое совещание НКВД СССР было сохранено.

В годы Великой Отечественной войны постановлением Государственного комитета обороны от 17 ноября 1941 г. на Особое совещание НКВД СССР было возложено рассмотрение «всех без исключения законченных следствием дел» по статьям УК о контрреволюционных преступлениях и особо опасных преступлениях против порядка управления СССР. После окончания войны с преобразованием наркоматов в министерства в марте 1946 г. Особое совещание было создано и в Министерстве государственной безопасности (МГБ) СССР.

При слиянии в марте 1953 г. МГБ и МВД СССР в единое Министерство внутренних дел СССР Особое совещание продолжало действовать в составе объединенного министерства. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 1 сентября 1953 г. Особое совещание МВД СССР было упразднено.

В 1930–1953 гг. по обвинению в контрреволюционных и особо опасных преступлениях против порядка управления СССР судебными и всякого рода несудебными органами вынесены приговоры и постановления в отношении 3 778 234 человек, из них 786 098 расстреляны.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 января 1989 г. «О дополнительных мерах по восстановлению справедливости в отношении жертв репрессий, имевших место в период 30-40-х и начала 50-х гг.» все граждане (за исключением изменников Родины и карателей периода Великой Отечественной войны, фальсификаторов уголовных дел), привлекавшиеся к уголовной ответственности внесудебными органами, были реабилитированы, а названные выше внесудебные органы определены антиконституционными.

3. Особенности государственного управления в годы Великой Отечественной войны (1941–1945)

22 июня 1941 г. фашистская Германия вероломно напала на СССР. В этой обстановке функция обороны государства выдвинулась на первое место. С начала войны партийно-государственным руководством СССР была разработана программа мобилизации всех сил и средств страны на разгром врага. В основу ее был положен опыт Гражданской войны.

Одним из первых юридических документов, в котором были изложены положения этой программы, стала Директива СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. «Партийным и советским организациям прифронтовых областей». Директива стала программой превращения страны в единый военный лагерь. В результате ее выполнения аппарат государственного управления и система правоохранительных органов были приспособлены к задачам и особенностям ведения войны.

Первоочередные усилия страны направлялись на развитие и удовлетворение потребностей Вооруженных сил. Наиболее важные области общественных отношений стали регулироваться особыми законами военного времени.

Система управления страной кардинально перестраивалась, создавались чрезвычайные органы власти и управления. 23 июня 1941 г. была образована *Ставка Главного командования Вооруженных сил* (10 июля переименована в *Ставку Верховного главнокомандования)*. В нее входили члены Политбюро ЦК ВКП(б) и Наркомата обороны. Ставка Верховного главнокомандования имела своих представителей на фронтах; ей подчинялся Генеральный штаб РККА. Кроме того, органами Ставки были управления наркоматов обороны и флота, командование фронтов.

Структура вооруженных сил включала *фронты, армии, корпуса, дивизии, бригады.* В 1943 г. было введено деление военнослужащих на *рядовой, офицерский состав* и *генералитет.* Были введены новые знаки различия, сходные с дореволюционными.

30 июня 1941 г. создается *Государственный комитет обороны (ГКО)* во главе с И. В. Сталиным. Этот чрезвычайный высший орган сосредоточил всю полноту власти в стране. Распоряжения ГКО обязаны были выполнять все организации и лица.

Всего за годы войны ГКО принял около 10 тыс. постановлений, которые имели силу законов военного времени. К

компетенции ГКО относились все ключевые вопросы мобилизации сил и средств страны на отпор врагу, превращения ее в единый военный лагерь.

Своего специального аппарата ГКО не имел, а использовал аппараты ЦК ВКП(б), Совнаркома, отдельных наркоматов. Какого-либо документа, регламентировавшего порядок обсуждения, принятия и исполнения решений, разработано не было, но ГКО являлся оперативным, четко действовавшим органом.

Процедурные вопросы его деятельности были сведены к минимуму, заседания проводились в любое время суток. Право принятия окончательного решения принадлежало председателю ГКО.

На местах ГКО представляли его уполномоченные. В большинстве ими были секретари ЦК ВКП(б) и компартий союзных республик, крайкомов и обкомов партии, наркомы и их заместители. Масштабы и сроки деятельности уполномоченных определялись характером выполнявшегося задания. При ГКО по мере необходимости создавались различные комиссии, комитеты, бюро, действовавшие, в зависимости от обстоятельств, временно или постоянно. В числе постоянных органов было, например, Оперативное бюро ГКО, образованное в декабре 1942 г. для контроля и координации работы всех наркоматов оборонной промышленности.

Транспортный комитет ГКО с февраля 1942 г. занимался организацией функционирования всей транспортной системы страны. В 1944 г. при ГКО был создан Особый комитет, который занимался вопросами репарации (возмещение экономического ущерба СССР за счет имущества побежденных государств).

Военно-стратегическое руководство вооруженной борьбой ГКО осуществлял через Ставку Верховного главнокомандующего. Кроме того, представители ГКО выезжали в действующую армию для оказания помощи в организации и обеспечении важнейших битв и фронтовых операций.

По решению ГКО во многих прифронтовых городах в целях мобилизации местных ресурсов для оказания помощи военному командованию и установления «строжайшего порядка в городах и прилегающих районах» с лета-осени 1941 г. стали создаваться чрезвычайные органы власти – городские комитеты обороны в составе первого секретаря обкома или горкома ВКП(б), председателя облисполкома или горисполкома, начальника областного управления или горотдела НКВД и коменданта города. При этом в распоряжение коменданта передавались войска НКВД, милиция и добровольческие рабочие отряды.

В общей сложности городские комитеты обороны были

созданы в годы войны более чем в 60 городах и сыграли важную роль в организации отпора врагу, перестройки местной экономики в интересах фронта. Многие городские комитеты обороны продолжали существовать практически до конца войны, принимали энергичные меры по восстановлению жилого фонда, коммунального хозяйства, местной промышленности, обеспечению населения продовольствием.

Образование ГКО и городских комитетов обороны не привело к упразднению конституционных органов государственной власти – Советов депутатов трудящихся, которые продолжали действовать (иногда даже на территории, оккупированной немцами). Работая совместно с чрезвычайными органами военного времени и оказывая им всестороннюю помощь и поддержку, Советы сыграли важную роль в перестройке промышленности и сельского хозяйства на военный лад, обеспечении нужд фронта, проведении мобилизационных и оборонительных мероприятий.

Деятельность Советов депутатов трудящихся в годы Великой Отечественной войны имела свои особенности: объем работы значительно возрос, задачи усложнились, а депутатский состав резко сократился в связи с мобилизацией, а также эвакуацией многих депутатов вместе с предприятиями и учреждениями в тыл страны. Затруднен был своевременный созыв очередных сессий Советов, сложнее стало использовать коллегиальные формы работы. Для кворума требовалось только $^2/_3$ депутатов, иногда вместо сессий проводились расширенные заседания исполкомов (с активом).

Избирательные кампании в годы войны не проводились, полномочия депутатов продлевались Президиумом Верховного Совета СССР, а в ряде местностей председатели сельсоветов, исполкомов горсоветов, райисполкомов просто назначались вышестоящими органами власти.

Особенностью деятельности Советов депутатов трудящихся было еще и то, что наряду с осуществлением своих обычных конституционных полномочий они стали решать новые задачи, выдвинутые военным временем:

– развертывание военного производства;

– организация эвакуации, размещение и скорейший ввод в строй эвакуированных предприятий;

– обеспечение и бытовое устройство госпиталей, семей фронтовиков, инвалидов войны, сирот;

– строительство оборонительных сооружений.

За годы минувшей войны высший орган государственной власти страны – Верховный Совет СССР трижды (в 1942, 1944 и

1945 гг.) созывался на свои сессии, на которых решались вопросы военного государственного бюджета, ратифицировались международные договоры со странами антигитлеровской коалиции. В 1944 г. Верховный Совет СССР принял принципиально важные законы, расширявшие полномочия союзных республик: «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений» и «О создании войсковых формирований союзных республик и о преобразовании в связи с этим Наркомата обороны из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат».

Президиум Верховного Совета СССР продолжал осуществлять свои конституционные полномочия, а при необходимости и отдельные полномочия Верховного Совета СССР.

В условиях войны значительно усилилась роль Совета народных комиссаров СССР, который проделал огромную работу, связанную с эвакуацией промышленности, налаживанием чрезвычайного порядка руководства экономикой страны, восстановлением разрушенного войной народного хозяйства. Совнарком СССР стал также организующим и контролирующим органом в процессе выполнения постановлений ГКО.

Чрезвычайно важное значение в годы войны имела деятельность СНК СССР по обеспечению общественного порядка, защите интересов государства и охране прав граждан, в том числе по обеспечению строгой дисциплины в тылу, обеспечению фронта всем необходимым.

Одним из первых правительственных правовых актов, давших общее направление перестройке аппарата управления, было постановление СНК СССР «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени» от 1 июля 1941 г.

Наркомам предоставлялось право самостоятельно, не спрашивая разрешения правительства, распределять и перераспределять материальные ресурсы между предприятиями, стройками, восстанавливать разрушенные заводы и фабрики, жилые дома за счет капиталовложений, внелимитных затрат, а при их отсутствии – в счет себестоимости продукции.

Обстоятельства военного времени вызвали необходимость создания ряда новых центральных органов отраслевого управления СССР. Так, вскоре после начала войны был образован Наркомат танковой промышленности СССР, а Наркомат общего машиностроения преобразован в Наркомат минометного вооружения. По мере необходимости при Совнаркоме СССР создавались (временно или постоянно) различные советы, комитеты, бюро, которые действовали на правах высших органов управления, координировавших усилия отраслевых наркоматов.

24 июня 1941 г. на основании постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) при Совнаркоме СССР было образовано Советское информационное бюро (Совинформбюро) для руководства работой средств массовой информации, а также деятельностью различных антифашистских общественных организаций (Антифашистский комитет советских женщин, Антифашистский комитет советской молодежи, Еврейский антифашистский комитет и др.).

В августе 1943 г. при СНК СССР учрежден Комитет по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации. На комитет возлагались координация деятельности наркоматов и местных органов, контроль за выполнением решений правительства по восстановлению этих районов.

В ноябре 1942 г. Президиум Верховного Совета СССР образовал Чрезвычайную государственную комиссию по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников и причиненного ими ущерба гражданам, колхозам, общественным организациям, государственным предприятиям и учреждениям СССР (ЧГК).

ЧГК собрала огромное количество документальных и вещественных доказательств (свыше 250 тыс. протоколов опроса свидетелей, более 4 млн актов о причиненном ущербе), которые были использованы на процессе в Нюрнберге и других судебных заседаниях для наказания военных преступников и их пособников.

В республиках, краях и областях, городах, освобождаемых от оккупантов, создавались соответствующие комиссии содействия ЧГК.

Как характерную особенность деятельности государственного аппарата в условиях военного времени можно отметить совмещение должностей руководителей высших и центральных военных органов управления и ряда гражданских наркоматов и ведомств. Так, Верховный главнокомандующий Вооруженными силами СССР И. В. Сталин одновременно являлся председателем Ставки Верховного главнокомандования, народным комиссаром обороны СССР, Председателем СНК СССР, Председателем Государственного комитета обороны и Генеральным секретарем ЦК ВКП(б).

С февраля 1942 г. начальник тыла Красной армии стал выполнять обязанности наркома путей сообщения СССР, а начальник связи Красной армии одновременно руководил Наркоматом связи СССР.

Раскрывая особенности государственного развития СССР в

период Великой Отечественной войны, необходимо отметить массовые политические репрессии в отношении отдельных народов СССР по обвинению в активной помощи и сотрудничестве с противником, что являлось грубейшим нарушением Конституции СССР.

Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР в августе-сентябре 1941 г. была упразднена автономная республика немцев в Поволжье, а сами немцы – граждане СССР (более 1 млн человек) выселены в Казахстан. В 1943–1944 гг. решением ГКО упразднены автономные республики карачаевцев, калмыков, чеченцев, ингушей, крымских татар, а сами народы в административном порядке переселены в Казахстан, Киргизию, Узбекистан.

В октябре 1944 г. Тувинская народная республика вошла в состав СССР на правах автономной области РСФСР.

В целом советский государственный аппарат оказался способным успешно функционировать в чрезвычайных условиях войны. Максимальная централизация руководства способствовала превращению страны в единый военный лагерь, что в конечном счете явилось одним из факторов, обеспечивших победу.

Особенности реорганизации управления чрезвычайных органов власти (1941–1945)

Сложная обстановка начального периода войны обусловила проведение некоторых организационных преобразований в целях укрепления и централизации руководства органами внутренних дел и государственной безопасности.

20 июля 1941 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об объединении Народного комиссариата внутренних дел СССР и Народного комиссариата государственной безопасности СССР в единый Народный комиссариат внутренних дел СССР».

Третьи управления и отделы НКО и НК ВМФ СССР вновь были преобразованы в Особые отделы и возвращены в систему НКВД.

К 1943 г. обстановка на советско-германском фронте коренным образом изменилась в пользу СССР. Свои неудачи в открытой вооруженной борьбе немецкое командование попыталось компенсировать активизацией шпионско-диверсионной деятельности.

Необходимость нанести врагу сокрушительное поражение на «тайном» фронте, а также особенности деятельности органов внутренних дел в условиях освобождения территории СССР от оккупации потребовали дальнейших организационно-правовых

изменений.

14 апреля 1943 г. Президиум Верховного Совета СССР вновь разделил НКВД на два самостоятельных наркомата: НКВД СССР (нарком Л. П. Берия) и НКГБ СССР (нарком В. Н. Меркулов), а Государственный комитет обороны принял решение о реорганизации Особых отделов НКВД в Управления контрразведки «Смерш» НКО и НК ВМФ СССР.

Война намного усложнила и увеличила объем работы, выполнявшейся органами НКВД. В связи с этим военно-политическое руководство СССР приняло необходимые правовые акты. Так, постановлением СНК СССР от 25 июня 1941 г. охрана тыла действующей армии (борьба со шпионами, диверсантами, дезертирами, паникерами) была возложена на специальные формирования войск НКВД. При НКВД СССР создается Главное управление войск охраны тыла действующей армии, а при каждом фронте – Управление войск охраны тыла, подчинявшееся командованию фронтом и своему ведомству.

По отдельным решениям ГКО на базе войск НКВД были созданы многие соединения и части для действующей армии. Например, только в июле 1941 г. НКВД СССР сформировал и передал в Красную армию 15 стрелковых дивизий. В прифронтовых городах личный состав милиции объединялся в батальоны и полки для непосредственного участия в боевых действиях.

Как известно, в предвоенные годы одной из ведущих функций НКВД СССР являлась организация использования труда заключенных в различных отраслях народного хозяйства. В связи с этим наркомат превратился в крупнейшее промышленное ведомство.

Чрезвычайная обстановка военного времени показала эффективность довоенных организационных форм построения советской милиции, поэтому не пришлось осуществлять какой-либо существенной перестройки аппарата. Как и до войны, высшим органом являлось Главное управление милиции НКВД СССР. В наркоматах внутренних дел союзных и автономных республик имелись управления милиции, их начальники одновременно являлись заместителями наркомов внутренних дел.

В годы войны на милицию были возложены дополнительные обязанности:

– борьба с распространителями провокационных слухов;

– трудовым и военным дезертирством;

– обеспечение организованной эвакуации населения, промышленных предприятий, запасов продовольствия и других

материальных ценностей;

– борьба с мародерством;

– мобилизация транспортных средств для нужд Красной армии, учет и мобилизация военнообязанных;

– организация истребительных батальонов и т. д.

С началом войны организация и деятельность советских судебных и прокурорских органов была перестроена в соответствии с задачами, определенными в Директиве СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. Органы суда и прокуратуры вместе с другими правоохранительными органами обязывались вести беспощадную борьбу с изменниками Родины, шпионами и диверсантами, дезертирами и паникерами, со всеми, кто мешал обороне Отечества.

Основной особенностью ведения следствия в условиях войны была оперативность. Законы военного времени устанавливали сокращенные сроки (до 1–3 дней) расследования уголовных дел.

Существенной особенностью развития уголовного права в годы войны стал институт ответственности по законам военного времени, который характеризовался, прежде всего, усилением уголовных наказаний за наиболее опасные в военных условиях преступления.

В начале войны Верховный Суд СССР дал принципиально важное разъяснение «О порядке рассмотрения дел в отношении лиц, совершивших преступления в местностях, временно занятых неприятелем» от 11 декабря 1941 г. Временная оккупация не отменяла и не приостанавливала действие советских законов, поэтому «ответственность граждан, совершивших преступления в местностях, временно занятых неприятелем, или прифронтовой полосе, и эвакуированных из этих местностей, определяется уголовным законодательством союзной республики по месту совершения преступления».

Следует указать и на чрезвычайные уголовно-правовые меры укрепления боеспособности личного состава действующей армии, которые применялись в годы Великой Отечественной войны. Дело в том, что уже в первые месяцы войны военно-политическое руководство СССР убедилось в ошибочности установки на ведение боевых действий «малой кровью и на чужой территории». Красная армия была вынуждена неоднократно отступать, обороняться и при этом несла значительные потери в живой силе, в том числе и по причине ее пленения. По имеющимся сведениям, за годы войны около 6 млн военнослужащих советских вооруженных сил попали в плен, из них только в 1941 г. – свыше 3 млн.

Государственный комитет обороны, обеспокоенный

неблагоприятно складывающейся ситуацией на фронте, 16 июля 1941 г. принял специальное постановление, которое следовало прочесть «во всех ротах, батареях, эскадронах и авиаэскадрильях». В постановлении указывалось, что ГКО арестовал и предал суду военного трибунала за «бездействие власти, отсутствие распорядительности, развал управления войсками, сдачу оружия противнику без боя и самовольное оставление боевых позиций» 9 высших командиров и комиссаров действующей армии.

Если оценивать эти документы с точки зрения конкретно-исторической обстановки, то требование в трудный для Родины час исполнять свой воинский долг до конца, безусловно, следует признать справедливым. В то же время вышеназванное постановление ГКО и приказ Ставки ВГК, эмоциональные призывы «железной рукой карать трусов и изменников», не подкрепленные точными юридическими формулировками, приводили нередко к необоснованным репрессиям. Суровая уголовная ответственность была распространена на членов семей военнослужащих, попавших в плен, что является вопиющим нарушением законности.

> С помощью уголовно-правовых норм решались задачи не только борьбы с преступностью, укрепления дисциплины и правопорядка, но и перевоспитания осужденных, сохранения кадров для вооруженных сил и народного хозяйства.

Реформа управления вооруженными силами (1941–1945)

Военно-политическое руководство СССР во время Великой Отечественной войны уделяло большое внимание развитию всех видов советских вооруженных сил и родов войск, совершенствованию органов управления ими, добиваясь, чтобы структура и форма организации, порядок комплектования и прохождения службы личным составом в максимальной степени соответствовали условиям и характеру вооруженной борьбы. В связи с этим устройство Вооруженных сил СССР претерпело значительные изменения.

Этот процесс проходил на основании и во исполнение соответствующих нормативно-правовых актов: законов, указов Президиума Верховного Совета СССР, постановлений ГКО, СНК СССР, приказов и директив Ставки Верховного главнокомандования и народного комиссара обороны СССР.

С началом войны получила развитие общая организация вооруженных сил. Те из них, что приняли непосредственное участие в боевых действиях, стали именоваться действующей армией. Части и соединения, находившиеся на театре военных действий, были переведены на штаты военного времени и вошли в состав оперативно-стратегических объединений – фронтов.

Правовое положение военнослужащих действующей армии отличалось некоторыми особенностями: они имели право на повышенные нормы довольствия, различные льготы и преимущества по службе, касавшиеся получения, сохранения и оплаты жилья, трудоустройства при увольнении, присвоения очередных воинских званий, пенсионного обеспечения.

Новым организационным фактором явилось также создание советской гвардии. 18 сентября 1941 г. нарком обороны СССР издал приказ о соответствующем переименовании первых четырех стрелковых дивизий, наиболее отличившихся в боях. Правовое положение личного состава советской гвардии в период войны также имело некоторые особенности: наличие специальных воинских званий и знаков отличия, повышенные нормы отдельных видов довольствия.

Особенностью организационного развития Красной армии в годы Великой Отечественной войны было создание национальных военных формирований, которые укомплектовывались личным составом и обеспечивались всем необходимым в основном за счет внутренних резервов союзных и автономных республик.

Патриотический подъем советского народа, направленный на защиту своей страны, обусловил такую организационно-правовую форму помощи фронту, как народное ополчение.

Составной частью вооруженной борьбы советского народа против фашистских агрессоров явилось партизанское движение. В Директиве СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. была поставлена задача по развертыванию массового партизанского движения на временно оккупированной территории СССР.

Опыт свидетельствовал о необходимости осуществлять общее руководство вооруженной борьбой особым коллегиальным органом. В связи с этим уже на второй день войны была учреждена Ставка главного командования.

Быстро менявшаяся на театре военных действий обстановка во многом осложнила управление действиями оперативно-стратегических объединений Красной армии (фронтами). Это вызвало необходимость создания таких органов руководства войсками, как главные командования стратегических направлений.

Для обеспечения четкого функционирования Ставки ВГК

летом-осенью 1941 г. была проведена реорганизация центрального аппарата Наркомата обороны СССР. 19 июля 1941 г. И. В. Сталин назначается народным комиссаром обороны СССР, а 8 августа 1941 г. состоялось совместное постановление Президиума Верховного Совета СССР, Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б), которым учреждалась должность Верховного главнокомандующего Вооруженными силами СССР.

Верховным главнокомандующим был назначен И. В. Сталин. Генеральный штаб стал основным рабочим органом Ставки ВГК и перестроен исключительно для решения задач по руководству вооруженной борьбой.

В июле 1941 г. решением ГКО в составе наркомата обороны для упорядочения системы обеспечения личным составом действующей армии было создано Главное управление формирования и укомплектования войск Красной армии (Главупраформ), которому подчинялись Главное управление Всеобуча (образовано в сентябре 1941 г.), Главное управление кадров, Главное управление военно-учебных заведений, а также вся сеть органов местного военного управления, запасные и учебные воинские части и соединения. Начальник Главупраформа являлся заместителем наркома обороны СССР.

Наиболее существенным в развитии органов руководства видами Вооруженных сил СССР и родами войск было учреждение должностей командующих (начальников), наделенных соответствующи ми полномочиями по руководству боевым применением и всесторонним обеспечением вида или рода войск.

В первые же дни войны потребовалось повысить роль политических органов в укреплении политико-морального состояния личного состава Вооруженных сил СССР. В связи с этим Главные управления политической пропаганды армии и флота были реорганизованы в Главное политическое управление Красной армии и Главное политическое управление Военно-морского флота. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 июля 1941 г. во всех полках, дивизиях, штабах и военно-учебных заведениях Красной армии учреждались должности военных комиссаров, а в ротах, батареях, эскадрильях – политруков.

В войне против фашистской Германии принимали участие армии многих государств, поэтому были созданы органы коалиционного руководства в центре и в действующей армии.

В ходе войны большие изменения произошли в способах боевого использования видов Вооруженных сил и родов войск, накопленный боевой опыт. Выводы и рекомендации советской военной науки относительно характера и способов ведения,

наступательных и оборонительных операций нашли юридическое закрепление в более чем 30 новых уставах и наставлениях, разработанных и утвержденных в годы войны.

В период войны применялись и особые меры по укреплению дисциплины и боевого духа войск (заградительные и штрафные формирования действующей армии).

Юридическим основанием для создания армейских заградительных отрядов послужил приказ народного комиссара обороны СССР № 227 «О мерах по укреплению дисциплины и порядка в Красной Армии и запрещении самовольного отхода с боевых позиций» от 28 июля 1942 г.

История ведения войн знает примеры штрафных или дисциплинарных частей, и это всегда считалось нормальным явлением для любой армии. В Красной армии первые штрафные части появились еще в годы Гражданской войны. В предвоенные годы имелись специальные дисциплинарные батальоны, которые, однако, с началом войны были расформированы. И только летом 1942 г. И. В. Сталин подписал приказ № 227, который получил название «Ни шагу назад!».

Во исполнение этого приказа военные советы фронтов обязывались «сформировать в пределах фронта от 1 до 3 (смотря по обстановке) штрафных батальонов (по 800 человек), куда направлять средних и старших командиров и соответствующих политработников всех родов войск, провинившихся в нарушении дисциплины по трусости или неустойчивости, поставить их на более трудные участки фронта, чтобы дать им возможность искупить кровью свои преступления против Родины». Военные советы армий должны были сформировать в пределах армии от 5 до 10 (смотря по обстановке) штрафных рот (от 150 до 200 человек в каждой) для рядовых и сержантов.

За боевое отличие штрафник мог быть освобожден досрочно, а за совершенный подвиг – представлен к награде (по ходатайству командования штрафной части, утвержденному Военным советом фронта или армии). Штрафники, получившие ранения в бою, также подлежали освобождению.

> Заградительные отряды и штрафные части давали возможность решать задачи не только борьбы с преступностью, укрепления дисциплины, правопорядка и боевого духа действующей армии, но и предупреждения правонарушений и перевоспитания нарушителей, сохранения кадров для вооруженных сил, что в чрезвычайных условиях войны имело большое военно-политическое значение.

В целом создание военной организации Советского государства, в максимальной степени отвечавшей требованиям ведения боевых действий, явилось одним из важнейших факторов, обеспечивших победу в Великой Отечественной войне.

Глава XI
Развитие государственного управления в послевоенный период

1. Кризис власти и первая попытка реформирования тоталитарного государственного механизма СССР (1945 – начало 60-х гг. XX в.)

Период с 1945 по 1964 г. в истории Советского государства можно разделить на две части:

– первое послевоенное десятилетие (с сентября 1945 по март 1953 г.), которое характеризуется борьбой за восстановление разрушенного войной народного хозяйства и поиском пути дальнейшего строительства социализма в условиях «холодной» войны и возобновления политических репрессий;

– десятилетие в период руководства государством Н. С. Хрущева (1953–1964), которое впоследствии назовут «оттепелью».

Общими факторами, повлиявшими на развитие Советского государства и права в рассматриваемый период, были следующие:

рост международного авторитета СССР. Без его участия практически не решалась ни одна из глобальных проблем мировой политики. Советский Союз являлся постоянным членом Совета Безопасности ООН;

– образование и развитие мировой системы социализма, куда входили более 10 государств;

– распад колониальной системы. Борьба за независимость, образование десятков новых государств в Азии, Африке, Латинской Америке;

– политическое, экономическое и военное противостояние СССР-США, блока НАТО и Организации Варшавского договора. Эта конфронтация получила название «холодной войны»;

– научно-техническая революция и проблема реализации ее достижений в экономике государства и военном деле.

Вышеуказанные обстоятельства обусловили развитие внешнеполитических функций Советского государства:

– сотрудничество и взаимопомощь государств мировой системы социализма;

– организация и участие в надгосударственных координирующих органах: Совете экономической взаимопомощи (СЭВ, январь 1949 г.), Организации Варшавского договора (ОВД, май 1955 г.);

– борьба за сферы влияния путем оказания экономической, военной, культурной помощи странам так называемого «третьего мира».

В то же время конфронтация СССР и США потребовала дальнейшего развития оборонной функции государства, роста военных расходов. Научно-техническая революция сделала основным критерием успеха государственной политики сферу экономики.

После войны существовало два возможных пути выхода из тяжелой экономической ситуации и два мнения при разработке проекта четвертого пятилетнего плана (1945–1946):

1) проведение хозяйственных реформ в стране, преимущественное развитие промышленности группы «Б» по производству товаров широкого потребления, повышение жизненного уровня населения, удовлетворение материальных нужд;

2) возвращение к довоенной модели экономического развития, ускоренное развитие тяжелой промышленности и наращивание военно-экономического потенциала за счет увеличения норм эксплуатации и командного управления экономикой.

Сначала казалось, что избран первый путь. В обращении к демобилизованным воинам Красной армии ЦК ВКП(б) призывал к восстановлению народного хозяйства, строительству новых жилищ, школ, больниц, а потом уже фабрик, заводов, электростанций. В речи перед избирателями в начале 1946 г. Сталин обещал в ближайшее время отменить карточную систему, расширить производство товаров народного потребления и повысить жизненный уровень трудящихся путем снижения цен на все товары. Однако эта «избирательная программа» осталась нереализованной, и в конечном итоге страна пошла по второму пути развития.

Причины такого выбора были заложены не столько в двойственной позиции руководства, сколько в трудностях реформирования самого производства. Созданный в предшествующие годы военно-промышленный комплекс с трудом поддавался переводу на производство товаров народного потребления. К тому же обострение международной ситуации после 1945 г. не позволило свернуть военное производство.

Первая послевоенная пятилетка ознаменовалась крупными инвестициями в промышленность. Было восстановлено и вновь построено около 4500 предприятий. Однако распыление инвестиций и как следствие этого замораживание начатых проектов неизбежно приводили к политике «приоритетов» – росту инвестиций для узкого числа отраслей. Выпуск товаров народного потребления оставался на прежнем уровне, что приводило к хроническому дефициту товаров группы «Б».

Недостаток продуктов питания и товаров широкого потребления сказывался на жизненном уровне населения. Даже карточная система не могла удовлетворить существовавших потребностей населения в продовольствии. В 1946 г. власть прибегла к крайней мере – снижению норм выдачи хлеба иждивенцам и детям и даже к снятию с продовольственных пайков некоторых категорий населения. Многие школьники старших классов вынуждены были бросать учебу и устраиваться на заводы, где оставалось снабжение по продовольственным карточкам.

Ликвидировать карточную систему удалось только в 1947 г., причем ее ликвидация трактовалась весьма оптимистически – как «вывод советских людей на дорогу изобилия» и «открытие коммунистического близкого будущего».

В этот же период было начато проведение денежной реформы. Реформа заключалась в обмене 10 старых рублей на 1 новый. Вклады населения в сбербанках пересчитывались по более льготному курсу (1 к 1 при вкладе до 3 тыс. рублей, 3 к 2 при вкладе от 3 до 10 тыс. рублей, 2 к 1 при вкладе свыше 10 тыс. рублей), но эти вклады составляли лишь 15 % всех денежных накоплений населения. Особенно пострадали при таком обмене колхозники, чьи сбережения, накопленные за 1945–1946 гг., когда цены на сельхозпродукты на свободном рынке были наиболее выгодными, не хранились, как правило, в сберкассах. По итогам этой реформы треть всей денежной массы не была представлена владельцами для обмена в госбанках.

Реформа существенно отразилась на ценах. Новые цены были установлены на уровне коммерческих, что дало в дальнейшем возможность их снижения, которое трактовалось как доказательство улучшения жизни советских людей. Однако реально в городах уровень жизни 1928 г. был достигнут только к 1954 г.

Высшие органы власти

10 февраля 1946 г. состоялись выборы в Верховный Совет второго созыва (выборы первого созыва состоялись в 1937 г. после принятия Конституции). Выборы были прямыми, равными, с тайным голосованием. Однако при выдвижении нескольких кандидатов в каждом избирательном округе регистрировали только одного кандидата, что сводило на нет сам принцип выборов.

Уже в марте 1946 г. открылась первая сессия Верховного Совета. На ней были внесены изменения в названия высших

органов: народные комиссары были переименованы в министров, а Совет народных комиссаров – в Совет министров (Совмин) под руководством председателя Совмина. Пост председателя Совмина занял Сталин. Наиболее значительные посты распределились следующим образом:

Министр вооруженных сил – *Сталин*
Министр иностранных дел – *Молотов*
Специальный (атомный) комитет – *Берия*
Министр внешней торговли – *Микоян*
Министр культуры – *Ворошилов*
Министр сельского хозяйства – *Андреев*
Министр промышленности – *Каганович*

В руководстве страны преобладали ставленники Сталина. Однако стабильности в высших эшелонах власти не было. В ближайшем окружении стареющего Сталина обозначились две соперничавшие группы преемников.

В первую группу входили Г. М. Маленков – секретарь ЦК ВКП(б), заместитель председателя Совета министров СССР, начальник управления кадров ЦК ВКП(б), Л. П. Берия – министр внутренних дел СССР, заместитель председателя Совета министров СССР, член Политбюро, маршал Советского Союза. Кроме того, в эту группу входили многие руководители оборонной промышленности.

Все они выступали за продолжение строительства модели, сложившейся в СССР в конце 30-х гг., главным принципом которой являлось ускоренное развитие военно-промышленного комплекса за счет внеэкономических средств стимулирования труда, расширения системы ГУЛАГа, эксплуатации идеи «жизнь в осажденной крепости». Вместе с тем предполагалось уделить внимание развитию легкой промышленности и улучшению жизненного уровня трудящихся путем снижения цен на товары первой необходимости.

Лидерами другой группировки являлись А. А. Жданов – секретарь ЦК ВКП(б) по идеологии, член Политбюро, Н. А. Вознесенский – председатель Госплана СССР, М. И. Родионов – председатель Совета министров РСФСР, А. А. Кузнецов – первый секретарь Ленинградского обкома ВКП(б) и др.

Они полагали, что после окончания войны СССР находится в более выгодном положении. Во-первых, Советский Союз пользовался бесспорным международным авторитетом освободителя Европы от фашизма. Во-вторых, СССР являлся необъятным рынком для западной промышленности, которая после войны переживала очередной кризис. Таким образом, играя

на экономическом интересе и на международных политических противоречиях (прежде всего, США и Англии), нет необходимости любой ценой развивать военно-промышленный комплекс, можно немного отпустить сжатую до упора пружину центральной власти и заняться внутренним обустройством России.

Они предлагали более уравновешенное развитие экономики и некоторое реформирование политической системы. В частности, укрепление российской государственности, создание национальной Российской коммунистической партии, превращение Ленинграда в столицу РСФСР с переездом туда высших органов власти и управления (Верховного Совета и Совета министров России).

Сталин как будто склонялся на сторону Жданова-Кузнецова, но в августе 1948 г. Жданов внезапно умер, а затем последовала расправа с его сторонниками («Ленинградское дело», 1950 г.). Вместе с тем Сталин намеревался ударить и по другой группировке, убрать старых соратников (Ворошилова, Молотова, Берию), поднять новую волну массовых политических репрессий («дело Еврейского антифашистского комитета», 1952 г., «дело кремлевских врачей», 1953 г.).

Органами государственной безопасности были заведены дела на писателей В. Гроссмана и И. Эренбурга, поэтов С. Маршака и Б. Слуцкого. После публикации произведений А. Ахматовой и М. Зощенко за пропаганду «идеологии, чуждой духу партии», был закрыт журнал «Ленинград», авторы были исключены из Союза писателей. Ставшему председателем этого союза Фадееву было поручено навести порядок в его рядах.

Под особый контроль было поставлено самое массовое искусство – кино. Особой критике за идеологическую невыдержанность подверглись фильмы «Иван Грозный», «Большая жизнь» (за неправильное освещение роли партийных работников), «Адмирал Нахимов».

Не избежал печальной участи и театр. В конце 1946 г. в кампании против «космополитизма» в журнале «Культура и жизнь» требовали вообще исключить из репертуара театров пьесы зарубежных авторов.

В музыке за «пренебрежение лучшими традициями и опытом… русской классической оперы», за потворствование «извращенным вкусам эстетствующих индивидуалистов» особой критике были подвергнуты Прокофьев, Шостакович, Хачатурян, Мясковский, опера Мурадели «Великая дружба» об установлении Советской власти на Кавказе. Последовала крупная чистка в Союзе композиторов. Большинство деятелей искусства, хотя и не были высланы в лагеря, были вынуждены прекратить свою работу.

Особый контроль был установлен за наукой.

Мистификации от науки захлестнули биологию, в которой академик Т. Лысенко, возглавивший Всесоюзную академию сельскохозяйственных наук имени В. И. Ленина (ВАСХНИЛ), утверждал возможность влиять на человеческую природу и доводил теорию изменчивости видов до полного абсурда.

Все науки, которые бурно развивались на Западе, в СССР были признаны лженауками. В этот список вошла не только генетика, но и квантовая физика, теория вероятностей, социология и статистический анализ, кибернетика, волновая механика, психоанализ. Такая политика в конечном итоге приводила лишь к отставанию отечественной науки.

Именно на послевоенный период приходится расцвет системы концентрационных лагерей в СССР. Частичное открытие архивов ГУЛАГа позволяет уточнить цифру находившихся в заключении людей – около 2,5 млн, к которым следует прибавить около 2,5 млн переселенцев.

Труд заключенных использовался в основном на тяжелых, трудоемких производствах: на лесозаготовках, в горнодобывающей промышленности, в отраслях с большой степенью риска, на добыче урана, свинца, золота, на строительстве железных дорог (дорога Байкал – Амур), крупных плотин (Усть-Каменогорск), городов (Комсомольск-на-Амуре, Находка, Воркута, Магадан, Братск и др.), каналов (Волго-Донской канал).

Массовые восстания прокатились по концентрационным лагерям в 1948–1954 гг. Особенно высокий их уровень приходится на начало 50-х гг. после смерти Сталина и отстранения Берии. Восстания были подавлены, однако в качестве наказаний власть уже не применяла расстрелы, а увеличивала сроки заключения.

После смерти Сталина в высшем политическом руководстве обозначился кризис власти. Этому способствовали следующие причины.

– Сталин не назначил своего преемника;

– сложившаяся система единоличного правления исчезала, и предстояло найти формы коллективного руководства;

– необходимость возвращения к коллегиальным методам руководства партией и правительством не отрицалась никем. Стремление к коллективному руководству диктовалось прежде всего желанием высшего руководства обеспечить собственную безопасность;

– коллегиальное руководство диктовалось необходимостью разделения партийной и государственной власти;

– коллективное руководство неизбежно вело к борьбе за власть различных группировок.

Коллективное руководство после смерти Сталина возглавил *Г. Маленков* – председатель Совета министров и Первый секретарь ЦК КПСС. Его активно поддерживали четыре заместителя по Совету министров: *Л. Берия, В. Молотов, Н. Булганин, Л. Каганович. К. Ворошилов* стал председателем Верховного Совета. *Н. Хрущев* не имел никаких государственных должностей, но занимал второе место в ЦК КПСС. Президиум ЦК был утвержден в составе 10 человек: Маленков, Берия, Хрущев, Ворошилов, Молотов, Булганин, Каганович, Микоян, Сабуров и Первухин. Высшее руководство страной сосредоточилось в руках тройки: *Маленков – Берия – Молотов.* Вскоре Первым секретарем ЦК стал Н. Хрущев.

В ходе борьбы за власть был арестован и расстрелян Берия. Отставка Маленкова с поста председателя Совмина усиливала позиции Хрущева. Руководство правительством перешло к Булганину.

Противники Хрущева в 1957 г. потерпели окончательное поражение: члены Президиума ЦК КПСС Булганин, Ворошилов, Каганович, Маленков, Молотов потребовали отставки Хрущева. Хрущев, в свою очередь, потребовал, чтобы решение об отставке принимал не Президиум, а Пленум ЦК партии. ЦК отменил решение об отставке Хрущева, принятое на Президиуме, и осудил «фракционную деятельность антипартийной группы». Противники Хрущева были выведены из Президиума.

В 1958 г. Хрущев совместил два поста – Первого секретаря ЦК КПСС и председателя Совета министров СССР.

С первых же дней коллегиального руководства были предприняты следующие мероприятия:

– личный секретариат Сталина был распущен;

– была объявлена амнистия для заключенных со сроком не более 5 лет, а также осужденных за взяточничество, экономические и военные преступления, административные правонарушения;

– начата кампания «за восстановление социалистической законности», которую возглавил сам Берия;

– были упразднены «тройки» – особые трибуналы по политическим делам;

– членов и кандидатов в ЦК партии стали знакомить с материалами о роли Сталина в репрессиях, о его рекомендациях об ужесточении допросов и т. д.;

– Берией были обнародованы факты о личном приказе Сталина об убийстве С. Михоэлса;

– были освобождены подследственные, проходившие по «делу врачей», а само уголовное дело прекращено.

Но поворотным событием в отказе от сталинской политики стал *XX съезд КПСС,* созванный до установленного срока с целью подвести итоги перемен после смерти Сталина. На XX съезде в 1956 г. Хрущев выступил с двумя докладами: *отчетным* и *секретным.*

Отчетный доклад *(прочитан всем участникам съезда)*

– Основная мысль доклада – защита подлинного ленинизма. Во внешней политике впервые говорилось, что существование двух блоков (капиталистического и социалистического) не обязательно должно вести к их столкновению, и провозглашался курс на мирное сосуществование СССР с другими странами

– В отношении социалистического лагеря впервые заявлялось о многообразии моделей социализма и о том, что советская модель не должна быть обязательным образцом для социалистических стран

– Во внутренней политике доклад кратко затрагивал преступления «клики Берии» и «ошибки» Молотова, Маленкова и Сталина (не называя его имени)

– Провозглашалось возвращение к ленинским принципам коллегиального руководства, демократизации в партии, которым противопоставлялся культ личности

Секретный доклад *(прочитан только членам партии)*

– Доклад описывал складывание и упрочение культа личности Сталина. Давался анализ искажения Сталиным принципа демократического централизма, рассказывалось о чистках партии, репрессиях, незаконных методах следствия

– Лично на Сталина возлагалась вина за депортацию народов, за фабрикацию фальшивых заговоров, за конфликт с лидером Югославии Тито

– Ответственность за поражения первых дней войны была возложена на Сталина

– Члены партии из этого доклада узнали о существовании ленинского «завещания».

– Вопрос об ответственности партии перед обществом в целом поставлен не был

Реформы государственного управления

Развитие советской государственности во второй половине 40 – начале 60-х гг. XX в. шло по следующим направлениям.

Государственный аппарат перестраивался на мирный лад.

К сентябрю 1945 г. были упразднены ГКО и другие чрезвычайные органы власти военного времени.

Деятельность Советского государства стала осуществляться конституционными органами, в 1946–1948 гг. состоялись выборы в Советы всех уровней.

После XX съезда КПСС (февраль 1956 г.) стали восстанавливаться так называемые «ленинские принципы государственного руководства и социалистической законности», активизировалась работа Советов, расширялись права союзных республик.

22 января 1957 г. ЦК КПСС принял постановление «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связи с массами», которое потребовало решительной борьбы с проявлениями бюрократизма и волокиты, невнимательного отношения к нуждам населения; рекомендовало расширить права местных Советов в вопросах планирования развития хозяйства края (области), города, района, а также производства и распределения продукции предприятий местной промышленности; организации жилищного, культурно-бытового и дорожного строительства. Эти рекомендации ЦК КПСС юридически были закреплены в новых положениях о местных (сельских и районных) Советах депутатов трудящихся, утвержденных Верховными Советами союзных республик в 1957–1960 гг.

Сессии Советов стали проводиться регулярно, на них обсуждались важные вопросы государственной и хозяйственной жизни. Законопроекты по ряду вопросов предварительно выносились на всенародное обсуждение, которое, однако, практического значения не имело, поскольку носило характер политических кампаний, направленных на безусловное одобрение и поддержку.

В конце 1962 г. краевые, областные Советы депутатов трудящихся были разделены на промышленные и сельские, которым соответственно подчинялись промышленные и сельскохозяйственные районы. Этот эксперимент оказался неудачным, поскольку нарушалось единство власти: в одном регионе оказалось два хозяина, что вело к дезорганизации управления.

Курс на расширение прав союзных республик нашел свое

выражение прежде всего в области управления экономикой. В 1954–1956 гг. из союзного подчинения в ведение республик были переданы около 15 тыс. промышленных предприятий.

Правительствам республик было предоставлено право самостоятельно утверждать планы производства и распределения промышленной продукции, вырабатываемой предприятиями республиканского значения. В результате удельный вес местных товаров вырос с 31 почти до 50 %. Кроме того, в государственном бюджете СССР было отменено деление бюджета союзных республик на республиканский и местный. Республики сами стали распределять средства, выделенные им федеральным центром.

В феврале 1957 г. в целях лучшего учета интересов союзных республик был образован специальный государственный орган – Экономическая комиссия Совета национальностей Верховного Совета СССР, на которую была возложена подготовка предложений по вопросам хозяйственного и социально-культурного строительства в союзных республиках; предварительное изучение и рассмотрение запросов союзных республик о принятии мер в области хозяйственного строительства, народного просвещения, здравоохранения.

В 1957 г. Верховный Совет СССР принял Закон, по которому к компетенции союзных республик было отнесено решение вопросов их внутреннего административно-территориального устройства (определение границ районов, областей). Были приняты меры по восстановлению политических прав ряда народов, репрессированных в годы войны.

Вскоре после окончания войны произошли некоторые изменения в системе органов государственного управления СССР. Ряд военно-промышленных наркоматов, комитетов, управлений был расформирован или реорганизован в центральные органы управления мирными отраслями промышленности, государственной жизни.

Например, в январе 1946 г. Наркомат боеприпасов преобразуется в Наркомат сельскохозяйственного машиностроения СССР, в феврале того же года Наркомат минометного вооружения – в Наркомат машиностроения и приборостроения СССР.

В марте 1946 г. Верховный Совет СССР принял Закон о преобразовании СНК СССР, совнаркомов союзных и автономных республик в соответствующие Советы министров, а наркоматов – в министерства. Официально это переименование объяснялось тем, что старое название «уже не выражает в достаточной степени отчетливо тот объем компетенции и ответственности, который

возлагает Конституция СССР на центральные органы и на лиц, стоящих во главе отдельных отраслей государственного управления».

Поиск лучшей организации управления народным хозяйством СССР первоначально осуществлялся путем разукрупнения ведомств, создания новых центральных отраслевых органов. В результате ряд общесоюзных министерств был разделен на два: одно для западных, другое для восточных районов страны. К февралю 1947 г. в СССР уже имелось 36 общесоюзных и 22 союзно-республиканских министерства (по Конституции СССР 1936 г. – соответственно 8 и 10).

Однако вскоре наметилась обратная тенденция – к сокращению количества центральных ведомств. Начиная со второй половины 50-х гг. шел непрерывный поиск наиболее целесообразных организационно-правовых форм государственного управления. Негативное влияние на этот необходимый в целом процесс оказали элементы субъективизма и волюнтаризма в управлении государством, свойственные Н. С. Хрущеву. Поэтому далеко не все управленческие преобразования того времени оказались жизнеспособными и продуманными.

Тем не менее была проделана большая работа по сокращению численности государственного аппарата и ограничению его привилегий. К концу 50-х гг. были упразднены свыше 10 тыс. излишних и параллельно действовавших контор, организаций, управлений, отделов и других подразделений различных министерств и ведомств, высвобождены и направлены непосредственно на производство более 900 тыс. квалифицированных работников.

Весной и летом 1957 г. на основе Закона «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» отраслевой принцип управления народным хозяйством был заменен территориальным. Таким путем рассчитывали избавиться от излишней централизации, преодолеть ведомственные барьеры, приблизить управление к производству. В связи с этим некоторые отраслевые общесоюзные и союзно-республиканские министерства, ведавшие промышленностью и строительством, упразднялись.

Вся страна была разделена на 105 экономических административных районов. В каждом из них создавался Совет народного хозяйства (Совнархоз), который осуществлял комплексное руководство всеми предприятиями и стройками на данной территории. Однако вскоре выявились серьезные недостатки территориального принципа. Руководство конкретной отраслью промышленности, представляющей собой в

производственно-техническом отношении единое целое, оказалось раздробленным по экономическим районам.

Для преодоления таких отрицательных последствий сначала были созданы координирующие республиканские совнархозы, затем – Высший совет народного хозяйства СССР при Совете министров СССР, а также государственные комитеты по отраслям. В целом же управление промышленностью усложнилось, стало еще более многоступенчатым и громоздким.

Реформы в области управления сельским хозяйством начались с кампании по укрупнению колхозов, в результате их общее количество сократилось почти в три раза. Укрупнение усилило колхозы, но стали умирать деревни и даже села, расположенные далеко от центральной усадьбы.

Следующий шаг был сделан в марте 1958 г., когда был принят Закон «О дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации машинотракторных станций». МТС – государственные сельскохозяйственные предприятия – были созданы в 1928 г. и сыграли большую роль в борьбе за социалистическое переустройство деревни, которая не располагала необходимыми материальными и техническими средствами для машинной обработки земли, уборки урожая. Однако к концу 50-х гг. все в большей степени стали проявляться отрицательные стороны такого положения, когда на одной и той же земле хозяйство вели две организации – колхоз и МТС.

Это порождало «двоевластие» в организации сельскохозяйственного производства и использовании техники, снижало ответственность за повышение урожайности. Многие колхозы, окрепнув, стремились приобрести в собственность трактора, автомашины и другую технику, чтобы использовать ее не только для основных сельскохозяйственных работ, но и для механизации животноводства, в строительстве и т. д.

С учетом этих обстоятельств и при наличии достаточного количества автотракторной техники в руках государства было признано целесообразным реорганизовать МТС в ремонтно-технические станции, а технику продать колхозам. Проведенная реорганизация в определенной мере способствовала развитию сельского хозяйства, появлению «колхозов-миллионеров», но и в этом деле были допущены неоправданная торопливость и административный нажим при продаже техники, что заставило многие колхозы взять на себя непосильные долговые обязательства.

В целом, несмотря на проведенные мероприятия, существенных сдвигов в сельскохозяйственном производстве не произошло. С 1963 г. СССР начал закупать недостающее

количество продовольствия (в первую очередь, хлеб) за границей.

Причины неудач многих реформ, проводимых Н. С. Хрущевым, сводятся к следующему. В период с середины 50-х до начала 60-х гг. была предпринята первая попытка партийно-государственного руководства СССР реформировать тоталитарный политический режим, отказаться от государственного террора. Однако методы и средства, которые знали и, главное, применяли люди, стоявшие во главе партии и государства, не позволили в полной мере решить поставленные задачи. К середине 50-х гг. в СССР имелся опыт решения социальных и экономических проблем в основном чрезвычайными средствами, путем «штурма и натиска», борьбы «за урожай», «за металл», «за белое и черное золото». Поэтому продолжались попытки развивать общество и экономику командно-административными способами, политическими кампаниями: освоение целины (1954–1960); «кукурузная лихорадка» (1955–1957), «соревнования» с Америкой по производству мяса, молока, электроэнергии на душу населения (конец 50-х гг.) и др.

В идеологии господствовала упрощенная концепция общественного развития, сложившаяся в 30-е г. XX в., которая трактовала социализм как непрерывное, поступательное, непротиворечивое движение к «сияющим вершинам коммунизма». Имевшиеся и возникающие на этом пути трудности объясняли отсутствием опыта, наследием прошлого и происками врагов (внутренних и внешних).

Сомнения в правильности выбранного пути считались тяжким уголовным преступлением, а высшими аргументами правильности – соответствующие отрывки из партийных документов, цитаты из произведений «основоположников» (В. И. Ленина, К. Маркса, Ф. Энгельса).

Внедренный в сознание людей за 40 лет советской власти манящий образ коммунизма пользовался популярностью, казался реально достижимым. Поэтому руководством страны в 1961 г. была предпринята еще одна попытка «обогнать время» и в течение 20 лет напряженного труда и непрерывной воспитательной работы привести народ к заветному рубежу. На XXII съезде КПСС была принята Программа КПСС, которая сформулировала эту задачу.

Осмысление уроков предшествующего периода, его негативных последствий для судеб народа и страны руководство страны свело к превращению Сталина из «вождя всех времен и народов» в «злого гения истории». Такая персонифицированная форма ответственности позволила сузить основу анализа причин

серьезных неудач, вывести политическое руководство СССР из зоны критики, сохранить основные принципы тоталитарного режима (монополия узкой группы на власть, однопартийность, государственная собственность как основа экономики, КПСС – ядро политической системы и др.).

В 1961 г. на XXII съезде партии был принят также новый Устав КПСС. Согласно этому Уставу в партии утверждались внутренняя демократия, народный контроль и коллективное руководство, подчеркивалась необходимость периодического обновления партийных кадров и руководящего состава. По новому Уставу на каждых выборах замене подвергалась половина состава райкомов, треть состава парторганов на областном и республиканском уровнях. Было запрещено избираться в одни и те же органы несколько раз. Члены высшего руководства партии могли оставаться на своем посту на более долгий период, если при голосовании получали три четверти голосов в свою пользу.

Главным автором этой реформы был Хрущев. Реформа сильно пошатнула стабильность номенклатуры.

Период хрущевских преобразований закончился государственным переворотом, осуществленным группой Л. И. Брежнева в октябре 1964 г. Первый секретарь ЦК КПСС председатель Совета министров СССР Н. С. Хрущев был освобожден от всех постов и отправлен на пенсию.

Таким образом, к началу 60-х гг. партийная номенклатура взяла власть в СССР в свои руки.

Реформа управления вооруженными силами

Важнейшим мероприятием по переходу СССР от войны к миру стала демобилизация вооруженных сил, перевод их на мирное положение, организация структурных изменений. Это была задача, которую следовало решить в максимально короткие сроки и без ущерба для обороноспособности государства.

Демобилизация проводилась на основе соответствующих законодательных актов, которые регулировали порядок увольнения военнослужащих, организацию их доставки к месту постоянного жительства, предоставление льгот при устройстве на работу, поступлении в учебные заведения, обзаведении хозяйством.

Произошли крупные изменения в организации управления вооруженными силами. В сентябре 1945 г. вслед за ГКО прекратила свою деятельность Ставка верховного главнокомандования и другие органы полевого управления войсками, фронты преобразовывались в военные округа.

После обсуждения в Политбюро ЦК ВКП(б) в начале 1946 г. вопросов дальнейшего военного строительства был принят ряд нормативно-правовых актов по изменению организационной структуры Вооруженных сил СССР. Указом Президиума Верховного Совета СССР руководство сухопутными войсками, авиацией и флотом сосредоточивалось в Наркомате вооруженных сил (с 15 марта 1946 г. – Министерство вооруженных сил, с марта 1953 г. – Министерство обороны СССР).

Для оперативного руководства видами вооруженных сил были созданы главные командования видов Вооруженных сил СССР (Сухопутных войск, Военно-воздушных сил, Военно-морского флота и Войск противовоздушной обороны). В подчинение министру обороны перешел Генеральный штаб Вооруженных сил СССР. При главкомах видов вооруженных сил учреждаются Военные советы, а при министре – Высший военный совет. Претерпели изменения и центральные политические органы советских Вооруженных сил. По решению Политбюро было создано единое Главное политическое управление Советской армии и Военно-морского флота, работавшее на правах отдела ЦК партии, а в видах вооруженных сил – политические управления.

В июне 1946 г. воздушно-десантные войска были выведены из состава ВВС и подчинены непосредственно министру обороны. В 1948 г. Войска ПВО страны окончательно оформляются в самостоятельный вид вооруженных сил. В 1954 г. была упразднена конница как род войск.

Большое внимание уделялось развитию и совершенствованию организации и деятельности добровольных массовых оборонно-патриотических организаций трудящихся, тем более что после окончания войны Всеобуч был ликвидирован, а начальная военная подготовка учащихся не проводилась. В августе 1951 г. по решению Совета министров СССР в целях дальнейшего улучшения работы ДОСАРМ, ДОСАВ и ДОСФЛОТ, на которые в 1948 г. был разделен Осоавиахим, объединились в одно Всесоюзное добровольное общество содействия армии, авиации и флоту (ДОСААФ СССР).

Богатый опыт в различных областях жизни и деятельности войск, накопленный в период Великой Отечественной войны, был обобщен и закреплен в новых общевоинских и боевых уставах, принятых в 1946–1951 гг. Уставы носили ведомственный характер.

С 1946 г. Красная армия стала именоваться Советской армией, что более полно отвечало ее социальному составу и характеру.

10 июня 1947 г. Президиумом Верховного Совета СССР был утвержден текст новой военной присяги и Положение о ее принятии.

Мероприятия по сокращению и организационной перестройке советских вооруженных сил были направлены на то, чтобы в условиях обострения международной обстановки и бурного развития научно-технического прогресса надежно обеспечить безопасность СССР.

Сущность научно-технической революции в военном деле составил переход от обычного вооружения к ракетно-ядерным средствам борьбы и соответствующим им новым способам достижения стратегических целей войны.

25 августа 1949 г. ТАСС сообщил, что в Советском Союзе освоено производство ядерного оружия. Таким образом, атомная монополия США была ликвидирована. В августе 1957 г. СССР осуществил запуск первой в мире межконтинентальной баллистической ракеты. Вскоре новое оружие в массовом количестве стало поступать в войска.

Коренные преобразования в области вооружения и боевой техники, изменения в характере и способах ведения вооруженной борьбы, обусловленные научно-технической революцией в военном деле, потребовали по-новому решать проблемы строительства Советской армии и Военно-морского флота. Таким образом, Вооруженные силы СССР во второй половине 50-х гг. вступили в новый этап своего развития.

Руководство СССР, считая ракетно-ядерное оружие главным средством сдерживания противника, приняло решение в январе 1960 г. на сессии Верховного Совета СССР о создании нового вида Вооруженных сил СССР – Ракетных войск стратегического назначения (РВСН).

Одновременно с этим были предприняты шаги, направленные на одностороннее сокращение армии. В соответствии с Законом «О новом значительном сокращении Вооруженных Сил СССР» от 15 января 1960 г. численность армии и флота уменьшалась на 1 млн 200 тыс. человек. Расформировывались воинские части, соединения, военно-учебные заведения, уничтожалась боевая техника.

При этом особенно пострадали крупные надводные корабли, дальняя авиация, артиллерия больших калибров. Увольняемые без должного материального обеспечения офицеры, не имевшие гражданских специальностей, оказались в сложном положении. Все это вызывало протест среди личного состава Вооруженных сил.

Наряду с созданием РВСН осуществлялся процесс развития

других видов вооруженных сил и родов войск в направлении их насыщения современными образцами техники и вооружения. Так, качественно иными стали сухопутные войска. В их составе появились новые рода войск – ракетные войска и артиллерия, включавшие части и подразделения оперативно-тактических и тактических ракет, войска ПВО и др.

Основу огневой мощи войск ПВО страны стали составлять зенитные ракетные войска и ракетоносная истребительная авиация. Резко возросли боевые возможности военно-воздушных сил. Советская военная авиация стала реактивной, всепогодной, ракетоносной, многоцелевой. Коренные изменения произошли в военно-морском флоте. Его главной ударной силой стали атомные подводные лодки-ракетоносцы и морская ракетоносная авиация.

Новый этап строительства советских Вооруженных сил обусловил и соответствующее развитие военного законодательства в области комплектования, прохождения службы и других воинских отношений.

В 1954 г. решением Совета министров СССР военно-строительные части были реорганизованы в военно-строительные отряды (ВСО). В связи с этим возникла новая своеобразная форма выполнения советскими гражданами воинской обязанности.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 августа 1951 г. были сокращены до 2–3 лет сроки службы для лиц рядового и сержантского состава, имеющих высшее или среднее образование. Были введены в действие новые положения о прохождении службы различными категориями военнослужащих, внесены существенные изменения и дополнения в общевоинские уставы.

В рассматриваемый период в Советском государстве вооруженные силы принимали участие в различных инцидентах.

С 23 октября по 11 ноября 1956 г. более 60 тыс. советских военнослужащих приняли участие в подавлении народного восстания в Венгрии. В ходе ожесточенных боев венгры потеряли более 5 тыс. убитыми, 19 226 человек ранеными. Убитых советских военнослужащих было 640 человек, раненых – 1251, 67 – пропали без вести.

1 мая 1960 г. в районе Свердловска (Екатеринбурга) был сбит советской ракетой класса «земля-воздух» американский разведывательный самолет У2, пилот которого Ф. Пауэрс был арестован (в 1962 г. его обменяли на советского разведчика Р. И. Абеля).

24 октября 1960 г. в результате катастрофы при запуске новой межконтинентальной баллистической ракеты погибли

около 200 специалистов-ракетчиков во главе с Главнокомандующим Ракетными войсками СССР Главным маршалом артиллерии М. И. Неделиным.

2 июня 1962 г. доведенные до отчаяния трудящиеся Новочеркасска в ответ на повышение цен на мясомолочные продукты и снижение расценок за работу вышли на улицу. Против них были брошены войска Северокавказского военного округа, которые применили оружие. 24 человека были убиты, 105 – осуждены, семеро приговорены к расстрелу. Заместитель командующего войсками округа генерал-лейтенант М. К. Шапошников пытался предотвратить кровавую акцию, хотел разобраться в причинах, но ему было предъявлено обвинение по ст. 70 УК РСФСР в антисоветской агитации и пропаганде. Только через 27 лет события в Новочеркасске стали достоянием гласности.

В октябре 1962 г. в результате карибского кризиса мир оказался на грани ядерной войны. США объявили морскую блокаду Кубе, а СССР ответил размещением ядерных ракет. Американский президент Д. Кеннеди и советский лидер Н. С. Хрущев сумели вовремя отказаться от дальнейших роковых шагов по обострению конфронтации. Все это разрушало теорию о единстве армии и народа.

Особенности развития органов государственной безопасности

Завершение войны и начало работ по восстановлению разрушенного народного хозяйства внесли изменения в содержание деятельности органов государственной безопасности и внутренних дел.

Основные изменения в деятельности органов государственной безопасности и внутренних дел в период с 1945 по 1953 г. состояли в следующем. В марте 1946 г. НКВД СССР и НКГБ СССР преобразуются соответственно в МВД СССР (возглавил генерал-полковник С. Круглов) и МГБ СССР (В. Абакумов).

В связи с тем, что МВД СССР главным образом стало заниматься строительством особо важных государственных объектов и организацией производства, основанного на труде заключенных, милиция, уголовный розыск и внутренние войска (части оперативного предназначения) с 1949 по 1953 г. находились в составе МГБ СССР.

В августе 1950 г. МГБ СССР осуществило реорганизацию Главного управления милиции, которое стало состоять из трех управлений:

– Управление милицейской службы (охрана общественного порядка и безопасности в стране, проведение административных мероприятий по исполнению законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих управление в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью);

– Управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией;

– Управление уголовного сыска.

Аналогичные организационные изменения были произведены в нижестоящих структурах.

В октябре 1952 г. решением Правительства СССР на милицию была возложена охрана некоторых учреждений и промышленных предприятий, а также торговых объектов. В связи с этим в составе Управления милицейской службы был организован Отдел вневедомственной наружной сторожевой охраны и соответствующие подразделения на местах.

В январе 1954 г. органы госбезопасности были выведены из системы МВД, а Главное управление лагерей (ГУЛАГ) из Министерства юстиции СССР возвращено в состав МВД СССР. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 марта 1955 г. образован Комитет государственной безопасности при Совете министров СССР (КГБ СССР).

В связи с реализацией курса на расширение прав республик решением Совета министров СССР от 11 апреля 1955 г. было образовано Министерство внутренних дел РСФСР во главе с Н. П. Стахановым.

В конце 50-х гг. партийно-государственным руководством СССР была реанимирована идея привлечения населения к отправлению отдельных государственных функций. Одной из ее организационно-правовых форм явились добровольные народные дружины (ДНД) по охране общественного порядка, которые стали повсеместно создаваться с ноября 1958 г.

В целом на изменение компетенции и структуры органов внутренних дел и государственной безопасности значительное влияние оказало в тот период то обстоятельство, что сильнейшие проявления произвола и беззакония, допущенные советским тоталитарным режимом, связывались именно с этими органами.

Послевоенное развитие советского законодательства

После окончания Великой Отечественной войны советское право было призвано способствовать скорейшему переходу страны к миру и восстановлению народного хозяйства, а также

дальнейшему упрочению социализма в СССР. С середины 50-х гг., когда наметилась тенденция к демократизации общественной и государственной жизни, реформированию тоталитарного режима, заметно активизировалась нормотворческая деятельность государства по обновлению советского права.

В декабре 1958 г. были приняты Основы уголовного законодательства СССР и союзных республик, законы СССР «Об уголовной ответственности за государственные преступления» и «Об уголовной ответственности за воинские преступления», а также Основы законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик, Основы уголовного судопроизводства СССР и союзных республик и Положение о военных трибуналах.

В декабре 1961 г. приняты Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик. В соответствии с общесоюзными основами в 1959–1964 гг. приняты соответствующие республиканские кодексы.

Таким образом, в СССР была проведена кодификация некоторых отраслей советского права и, прежде всего, гражданского, уголовного и процессуального законодательства.

В 50-е гг. началась большая работа по пересмотру и обновлению действовавшего уголовного законодательства. Прежде всего приняты меры к смягчению или отмене уголовного наказания, которое было установлено ранее за некоторые деяния.

Так, в 1954 г. отменена уголовная ответственность за производство абортов, в 1956 г. – за самовольный уход с предприятий, из учреждений, а также прогул без уважительных причин.

Работа по обновлению советского уголовного права активизировалась после XX съезда КПСС. Проект Основ уголовного законодательства, опубликованный в печати, привлек к себе большое внимание юридической общественности. Основы уголовного судопроизводства стали нормативной базой для уголовно-процессуального законодательства союзных республик. Ни одно положение УПК союзной республики не должно было находиться в противоречии с Основами уголовного судопроизводства. В 1959–1961 гг. уголовно-процессуальные кодексы были приняты в республиках (УПК РСФСР 1960 г. заменил УПК РСФСР 1923 г.).

2. Российское государственное управление в середине 60-х – первой половине 80-х гг. XX в.

В октябре 1964 г. пленум ЦК КПСС «удовлетворил просьбу товарища Хрущева об освобождении его от обязанностей Первого секретаря ЦК КПСС, члена Президиума ЦК КПСС и Председателя Совета министров СССР в связи с преклонным возрастом и ухудшением состояния здоровья».

Находившийся в это время на отдыхе Хрущев был изолирован. 12 октября в Москве собрался Президиум, а 13 – Пленум ЦК КПСС. Только 13 октября Хрущеву удалось вернуться в Москву, когда с требованием его отставки от имени Президиума выступил Суслов. Решением ЦК стало отстранение Хрущева от всех занимаемых должностей, которые были немедленно переданы его преемникам: пост Первого секретаря ЦК КПСС занял *Л. И. Брежнев,* председателем Совета министров СССР стал *А. Н. Косыгин.* Пленум признал нецелесообразным дальнейшее совмещение этих двух постов в одном лице.

Отставка Хрущева означала:

– отказ от проведения многих реформ;

– стремление высших партийных руководителей к сохранению коллективной власти и всестороннему контролю всех сторон жизни государства и общества;

– намерение избавиться от нестабильности, характерной для хрущевских преобразований;

– тенденцию к стабилизации работы административной системы. Брежневское руководство не могло игнорировать трудности в сфере народного хозяйства, так же, как и не могло отказаться от ряда изменений эпохи Хрущева: отказ от террора в государственном масштабе как средства управления экономикой, курс на непрерывное повышение благосостояния народа за счет роста производительности труда.

Реформа управления промышленностью 1965 г. началась с упразднения хрущевских совнархозов на местах и восстановления центральных министерств.

Основными направлениями реформы стали:

– создание крупных централизованных хозяйственных структур (Госкомцен, Госснаб, Госкомитет по науке и технике);

– предоставление определенной самостоятельности предприятиям путем введения системы хозрасчета. Однако создание Госснаба и жесткая централизация управления в

конечном итоге свела эти меры на нет – предприятия по-прежнему зависели от центра в выборе поставщиков сырья и потребителей своей продукции;

– изменение системы планирования (премии в случае перевыполнения плана, запрет вышестоящим органам изменять план в ходе его выполнения, увеличение значимости годового плана), что повышало инициативу хозяйственных местных работников;

– для стимулирования инициативы предприятий часть доходов оставалась в их распоряжении согласно строго расписанным нормативам. Было произведено разделение фондов предприятий на три части: фонд материального поощрения, фонд соцкультбыта (предназначался для строительства жилья и других социальных объектов), фонд самофинансирования (использовался для обновления материальной базы предприятия, оборудования и т. д.). Однако предназначенные для рабочих премии составляли только 3 % от заработной платы, что было явно не достаточно, чтобы существенно повысить их заинтересованность в результатах труда;

– новшеством стало внедрение бригадного подряда на предприятиях. В 1983 г. был принят Закон «О трудовом коллективе», давший право бригаде самостоятельно определять объем работ и распределять заработную плату по собственному усмотрению.

Реформа в конечном счете привела к созданию большого количества новых административных структур, введению огромного количества плановых и производственных показателей, цифр, объемной отчетности и росту управленческого аппарата предприятий и министерств, но практически не отразилась на повышении производительности труда.

В 1965–1970 гг. темпы прироста продукции в промышленности возросли, но уже со второй половины 70-х гг. до 1981–1985 гг. они упали с 8,4 до 3,5 %, за тот же период темпы роста производительности труда упали с 6,3 до 3 %.

Неэффективность реформ по интенсификации производства заставляла власти искать выход из тяжелой ситуации. Он был найден в широком экспорте сырья и энергии (в основном нефти и газа). Полученные от продажи «нефтедоллары» тратились на закупку хлеба и ввоз в страну оборудования, импорт которого за 1972–1976 гг. вырос в 4 раза.

Огромная часть инвестиций уходила в военно-промышленный комплекс, превратившийся в самую мощную отрасль индустрии в стране.

Принятая XXIII съездом КПСС (1966) программа экономического развития предполагала крупные капиталовложения в сельское хозяйство. За 1965–1985 гг. сумма капиталовложений в эту отрасль составила около 670 млрд рублей, что составляло более одной пятой части всех инвестиций.

Помимо этого:

– был ослаблен контроль над колхозами;

– прием сверхплановой продукции стал осуществляться по более высоким ценам;

– последовательно повышались закупочные цены на сельхозпродукцию;

– произведена замена оплаты труда колхозников по трудодням на помесячную зарплату;

– колхозникам предоставлялись социальные льготы – право на пенсию, страхование, им впервые были выданы паспорта;

– в 1977, а затем в 1981 г. был принят ряд мер в поддержку личных подсобных хозяйств: увеличена в 2 раза площадь приусадебных участков, сняты ограничения на поголовье домашнего скота, разрешено брать кредиты для обустройства домашних хозяйств;

– началась широкая кампания по химизации почв, почти вдвое увеличились поставки минеральных удобрений;

– проведена реформа системы управления сельским хозяйством, созданы производственные объединения, а позднее – АПК (аграрно-промышленный комплекс) с целью сближения перерабатывающих предприятий с непосредственным производителем сельхозпродукции;

– для усиления личной заинтересованности колхозников в результатах труда вводился бригадный подряд с оплатой по конечному результату.

На основе реформы сельского хозяйства была принята и Продовольственная программа.

Однако все эти меры не привели к значительным результатам. Если в восьмую пятилетку темпы роста валового продукта составили 21 %, то в последующие пятилетки этот показатель постоянно снижался до 18, 9, 6 %. Такой рост производства продукции сельского хозяйства едва перекрывал процент прироста населения. Если ранее сельское хозяйство оттягивало минимальные инвестиции, то теперь капиталовложения в него были огромны, однако уровень его был столь же низок. СССР по-прежнему был мировым лидером по закупке хлеба. Потери в сборе урожая достигали 40 % из-за плохого хранения и переработки сельхозпродукции.

Персонализация власти и социальная структура советского общества

Социальная структура советского общества в 60–70-е гг. XX в. по сравнению с предыдущими периодами существенно изменилась. Это было связано в первую очередь с быстрыми темпами урбанизации: если в 1939 г. в городах проживало 56 млн человек, то к началу 80-х гг. эта цифра выросла до 180 млн человек. С начала 60-х до начала 80-х гг. из деревни в города переселилось свыше 35 млн человек.

В среде этого городского населения также происходили крупные изменения. Если в конце 50-х гг. большинство (около 70 %) городского населения было занято в сфере промышленности, строительства и транспорта, то в 60-70-е гг. этот процент значительно уменьшился в пользу сфер обслуживания и информации, уменьшилась доля рабочих, занятых неквалифицированным тяжелым трудом. К началу 80-х гг. специалисты с высшим и средним специальным образованием составляли приблизительно 40 % всего городского населения.

Значительно возросло число людей с высшим образованием. В стране насчитывалось около 5 млн студентов и 1,5 млн преподавателей. Однако в социальной политике государства во многом господствовал принцип остаточного финансирования социальных программ. С середины 60-х гг. фактически не росли темпы жилищного строительства, на здравоохранение тратилось не более 4 % национального дохода (10–12 % в развитых странах мира, где медицина платная или частично платная). С 1956 г. не пересматривалось пенсионное законодательство. 40 % всех трудящихся были заняты неквалифицированным тяжелым трудом. Экономические трудности вызывали хронический дефицит товаров, повышение цен и введение карточной системы снабжения в отдельных регионах страны.

К середине 60-х гг. рассеялись иллюзии о том, что общественный порядок в стране может поддерживать сам народ посредством поголовного участия в добровольных народных дружинах. В сентябре 1966 г. было восстановлено Министерство охраны общественного порядка (МООП) СССР, структура которого соответствовала основным направлениям деятельности: Главное управление милиции, Главное управление мест заключения, Следственное управление, Главное управление внутренних войск, Главное управление пожарной охраны и др.

25 ноября 1968 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР МООП СССР было переименовано в Министерство внутренних дел СССР. При этом некоторой реорганизации

подвергся и его центральный аппарат. Вместо Главного управления милиции были образованы в качестве самостоятельных подразделений: Управление административной службы милиции (в последующем Главное управление охраны общественного порядка), Управление уголовного розыска, Управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией, Управление ГАИ, Управление специальной милиции (позднее преобразовано в Специальное управление МВД СССР), Управление транспортной милиции (впоследствии – Главное управление внутренних дел на транспорте).

Аналогичные реорганизации были произведены в МВД союзных республик.

16 лет (с 1966 по 1982 г.) МВД СССР руководил Н. А. Щелоков. Благодаря близким отношениям с Л. И. Брежневым ему удалось решить некоторые вопросы по качественному преобразованию органов внутренних дел.

Вместе с тем Н. А. Щелоков примерно с середины 70-х гг. стал серьезно злоупотреблять служебным положением в корыстных целях. После смерти Л. И. Брежнева Щелоков был освобожден от занимаемой должности и привлечен к уголовной ответственности, лишен воинского звания «генерал армии», наград (за исключением боевых), а 13 декабря 1984 г. – застрелился.

К началу 70-х гг. обозначилось расхождение в понимании экономической стратегии Советского государства между лидером КПСС Л. И. Брежневым и председателем Совета министров СССР А. Н. Косыгиным.

Первый являлся сторонником ограниченной децентрализации управления экономикой в рамках прежней административно-командной системы и выделял следующие приоритетные направления: сельское хозяйство, военно-промышленный комплекс, освоение Сибири.

Второй выступал за оживление рыночных отношений при условии сохранения в неприкосновенности политико-административной системы. При этом предпочтение отдавал ускоренному развитию легкой промышленности как основе повышения уровня жизни населения.

К этому времени Л. И. Брежнев значительно упрочил свои позиции: с 1964 г. – председатель Совета обороны СССР, в апреле 1966 г. стал Генеральным секретарем ЦК КПСС, в мае 1976 г. ему было присвоено звание маршала Советского Союза, а в 1977 г. занял должность Председателя Президиума Верховного Совета СССР. В ЦК КПСС он сформировал так называемую

«днепропетровскую группировку», членов которой расставил на ключевые должности в руководстве партией и государством. Ближайшее окружение, пользуясь слабостью Брежнева к наградам и почестям, попыталось сформировать культ его личности и создать образ человека-символа. Брежнев получил пять золотых звезд Героя Советского Союза и Социалистического труда, высшую советскую военную награду – орден «Победы», восемь орденов Ленина, два ордена Красного Знамени и др.

Помимо этого он был удостоен высших наград других государств, а также золотой медали им. Карла Маркса за «исключительный вклад в развитие марксистско-ленинской теории и в научное исследование актуальных проблем развития социализма», Ленинской премии мира и Ленинской премии по литературе за три автобиографические брошюры («Малая земля», «Возрождение» и «Целина»). В общественном мнении этот фарс с непомерным раздуванием заслуг и бесконечными награждениями получил негативную оценку.

Вышеупомянутые противоречия между Брежневым и Косыгиным не привели, однако, к отставке последнего. Под влиянием ряда объективных (Чехословацкий кризис 1968 г., эскалация интервенции США во Вьетнаме) и субъективных (стремление любой ценой сохранить стабильность в высших эшелонах власти) факторов А. Н. Косыгин вынужден был проводить более консервативную экономическую политику.

К тому же сложившаяся на мировом рынке благоприятная конъюнктура позволяла СССР в тот период за счет увеличения экспорта сырья (лес, нефть, газ) и электроэнергии относительно легко находить необходимые средства для государственных расходов.

Тем самым снималась необходимость реформы, направленной на структурную перестройку экономики, повышение качества продукции и интенсификации производства. К концу 70-х гг. экономическая реформа окончательно зашла в тупик. Экономика СССР исчерпала возможности экстенсивного развития. К тому же кадровая политика, проводимая руководством СССР в интересах сохранения стабильного положения правящей элиты, способствовала формированию номенклатуры (относительно замкнутой касты чиновников партийно-государственного аппарата, разделенных по должностному принципу на несколько уровней и максимально пользовавшихся различными льготами и привилегиями).

Постепенно произошла персонализация власти, которая, в свою очередь, привела к застою в кадровой политике. Средний возраст руководителей высшего эшелона власти превышал 70-

летний рубеж.

В обществе росли настроения общего недовольства и неудовлетворенности действительностью. Все это создавало кризисную ситуацию, особенностями которой были:

1) приоритет политики над экономикой, что приводило к тому, что экономические интересы и экономическая целесообразность в государстве постоянно приносились в жертву политическим и идеологическим лозунгам;

2) замкнутость и корпоративность правящей элиты при высоком уровне ее жизни, что не стимулировало стремления к проведению реформ для улучшения жизни большинства общества.

В начале 80-х гг. страну все более охватывал всеобъемлющий кризис, затронувший все сферы общества. По экономическим показателям темпа развития, выпуску валового национального продукта, производительности труда и по качеству продукции СССР значительно уступал многим развитым странам мира. Научно-технический прогресс и компьютеризация практически не затронули СССР. Господство правящей партийной элиты в государстве вело к коррупции, происходило слияние мафиозных структур с высшим государственным управлением. Управление страной фактически находилось в руках нескольких семейных кланов. По уровню жизни СССР оказался значительно ниже не только развитых, но и некоторых развивающихся стран «третьего мира». Постоянный дефицит продуктов питания и промышленных товаров, рост цен и «черного рынка» при обилии спецмагазинов для правящей элиты вызывали общественное недовольство. Жесткая цензура внутри страны привела к особому явлению в развитии культуры – ее двойственности. Существовало как бы две культуры: официальная и неофициальная, представленная «самиздатом» и неформальными объединениями творческой интеллигенции.

Конституция СССР 1977 г. Изменения в государственном управлении

Очередная Конституция СССР была принята 7 октября 1977 г. на внеочередной VII сессии Верховного Совета СССР десятого созыва. Во вводной ее части была дана краткая характеристика основных этапов истории страны после Великой Октябрьской социалистической революции. Здесь же определялось понятие развитого социалистического общества и утверждалось, что сложилась новая историческая общность людей – *советский народ,* который и «закрепляет основы общественного строя и политики

СССР, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, принципы организации и цели социалистического общенародного государства и провозглашает их в настоящей Конституции».

Конституция состояла из 9 разделов, 21 главы и 174 статей.

Кардинально новым в данном документе было отсутствие заверений о скором построении коммунистического общества. Вместо этого появились положения о формировании общества так называемого «развитого социализма», что позволило отступить от тезиса о неизбежном отмирании государства по мере построения нового общества. Кроме того, уменьшался разрыв между реальностью и теорией, становилась более понятной необходимость проведения экономических реформ для еще большего улучшения благосостояния граждан.

Конституция 1977 г. более решительно обосновывала и утверждала ведущую роль Коммунистической партии. Более того, она формально узаконивала КПСС в качестве руководящей и направляющей силы советского общества, ядра политической системы государства.

Конституция также провозглашала участие трудящихся в управлении государством на основе подлинной демократии трудовых коллективов, что соответствовало представлению об «общенародном государстве», заменившем понятие диктатуры пролетариата.

Однако реальность сильно отличалась от деклараций.

Советы всех уровней реальной властью не обладали. Профсоюзы давно перестали восприниматься как органы защиты экономических прав трудящихся. Общественные организации носили официальный характер. Комсомол был школой для будущих партийных функционеров. В самой партии все резче обозначалось расслоение на правящие «верхи» и партийные «низы». Социальный статус личности напрямую зависел от ее партийной принадлежности. На включенные в номенклатурный список государственные должности дорога открывалась только при наличии партийного билета.

Разделы V и VI описывали структуру и функции высших органов государственной власти и управления в СССР, союзных республиках и местных органов власти.

Высшим органом государственной власти, правомочным решать все вопросы, отнесенные к ведению Союза ССР, провозглашался *Верховный Совет СССР,* состоявший из двух равноправных палат: *Совета Союза* и *Совета национальностей.* Постоянно действующим органом Верховного Совета являлся *Президиум Верховного Совета,* осуществлявший функции высшего органа государственной власти в период между его сессиями.

Рабочими органами Совета Союза и Совета национальностей являлись избираемые из числа депутатов *постоянные комиссии.*

Исполнительным высшим и распорядительным органом государства стал *Совет министров – Правительства СССР.*

Последние разделы Конституции были посвящены организации судопроизводства, арбитража, адвокатской деятельности, прокурорского надзора, а также вопросам государственной атрибутики (герб, флаг, гимн) и порядку изменения Конституции.

Период развитого социализма стал эпохой расцвета партийно-хозяйственной советской верхушки, которая фактически превратилась в особую привилегированную прослойку общества (номенклатуру), отличавшуюся своими собственными законами пополнения кадров, иерархией должностей и полномочий. («Номенклатура» – список должностей, замещение которых происходило путем назначения сверху.) Окончательное формирование советской номенклатуры относится именно к брежневскому периоду. Номенклатура сосредоточила в своих руках партийную и государственную власть, а также контроль над вооруженными силами.

Реформа управления вооруженными силами

К середине 60-х гг. XX в. в Вооруженных силах СССР произошли серьезные изменения, обусловленные революцией в военном деле, возникли новые условия и задачи военного строительства. Назрела необходимость в очередной военной реформе, целью которой стал решительный переход к профессиональной армии, сокращение вооруженных сил и расходов на оборону.

Однако военно-политическое руководство СССР в борьбе за мировое лидерство попыталось совместить идею профессионализма с принципами строительства массовой многомиллионной армии. Юридическим выражением такого подхода к строительству советских Вооруженных сил стала новая редакция закона о всеобщей воинской обязанности, принятая Верховным Советом СССР 12 октября 1967 г.

Высшими государственными органами руководства обороной страны и строительством советских Вооруженных сил в рассматриваемое время являлись Верховный Совет СССР, Президиум Верховного Совета СССР, Совет министров СССР, Совет обороны СССР. Принципиальные вопросы военного строительства обсуждались вначале на Политбюро ЦК КПСС. Непосредственное руководство Советской армией и Военно-

морским флотом осуществляло Министерство обороны СССР.

В состав Министерства обороны входили Генеральный штаб Вооруженных сил СССР, главные и центральные управления, а так же другие органы. Виды вооруженных сил подчинялись соответствующим главнокомандующим, являющимся заместителями министра обороны. Руководство партийно-политической работой в войсках осуществляло Главное политическое управление Советской армии и Военно-морского флота, работавшее на правах отдела ЦК КПСС. Пограничные войска подчинялись КГБ СССР через Главное управление пограничных войск. Внутренние войска подчинялись МВД СССР через Главное управление внутренних войск.

В соответствии с Конституцией СССР всеобщая воинская обязанность объявлялась законом, а воинская служба в рядах вооруженных сил – почетной обязанностью граждан СССР. При этом все мужчины – граждане СССР должны были в обязательном порядке проходить действительную военную службу.

Женщины в возрасте от 19 до 40 лет добровольно поступали на военную службу. Однако в военное время по решению Совета министров СССР они могли быть призваны для несения вспомогательной или специальной службы. Таким образом, основным способом комплектования советских Вооруженных сил по-прежнему был обязательный призыв на военную службу.

В отличие от предшествовавшего Закон 1967 г. установил, что все юноши допризывного и призывного возрастов должны проходить подготовку к службе в Вооруженных силах СССР в форме начальной военной подготовки или подготовки специалистов. Существенно изменены положения, определявшие возраст лиц, призываемых на действительную военную службу.

Во-первых, был, установлен единый призывной возраст – 18 лет и, во-вторых, зафиксирован предельный призывной возраст – 27 лет для лиц, получивших отсрочки или не призванных по иным причинам.

Принцип высшего партийного руководства советскими Вооруженными силами, существовавший на протяжении многих десятилетий, лишал общество возможности через органы представительной власти или средства массовой информации осуществлять эффективный контроль за расходами на оборону, выражать свое отношение к решениям, принимаемым партийно-государственной элитой, которая рассматривала армию как мощную опору своей власти. Все это в конечном счете вело к кризису военной системы государства.

Кодификация законодательства

Принятие Конституции СССР 1977 г. стимулировало дальнейшее развитие советского права. Президиум Верховного Совета СССР в декабре 1977 г. принял специальное постановление о приведении законодательства в соответствие с конституционными нормами. В результате в 1978–1985 гг. было принято несколько десятков законов и кодифицированных актов, значительно обновивших советское законодательство.

Условно их можно разделить на четыре группы.

Первая. Детализирующие конституционные положения о правах советских граждан, расширяющие участие трудящихся в управлении производством: Закон о гражданстве СССР (1978), Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик (1981), Закон о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями (1983) и др.

Вторая. Направленные на совершенствование организации и деятельности органов государственной власти и управления, охраны государственных интересов СССР, регламентации особенностей правового положения иностранных граждан в СССР: законы «О выборах в Верховный Совет СССР» (1978), «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» (1980), «О правовом положении иностранных граждан в СССР» (1981), «О государственной границе СССР» (1982) и др.

Третья. Определяющие полномочия, формы и методы работы правоохранительных органов: законы «О Верховном Суде СССР», «О Прокуратуре СССР», «Об адвокатуре СССР», «О народном контроле в СССР», «О государственном арбитраже в СССР» (1979), Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (1980) и др.

Четвертая. Детализирующие положения Конституции об охране окружающей среды: законы «Об охране атмосферного воздуха», «Об охране и использовании животного мира» (1980) и др.

Важным этапом кодификационных работ в рассматриваемый период стала подготовка и издание первого и последнего в истории советского права Свода законов СССР.

3. Ю. В. Андропов. Попытки реформирования государственного управления. К. У. Черненко

После смерти Л. И. Брежнева в 1982 г. его преемником на посту Генерального секретаря партии стал Ю. В. Андропов, до этого 15 лет возглавлявший КГБ. Очевидность кризиса заставляла искать пути выхода из сложившейся ситуации.

Но все попытки реформ за короткий срок его пребывания у власти (с ноября 1982 по февраль 1984 г.) наталкивались на серьезное сопротивление управленческого аппарата. Среди основных направлений реформы государственного управления необходимо назвать следующие.

Борьба с коррупцией в высших сферах власти. Было раскрыто несколько скандальных дел, связанных с лицами высшего руководства: «скандал с сервизом Екатерины II», позаимствованным напрокат членом Политбюро Романовым для свадьбы своей дочери, «большое икорное дело», в котором был замешан министр рыбного хозяйства, «бриллиантовая история», в которой фигурировали дочь Брежнева Галина и его зять Чурбанов. Однако кампания против коррупции вскоре затихла. Проходила борьба с мелкими проявлениями теневой экономики: спекуляцией, приработками, нетрудовыми доходами.

Экономические реформы свелись к вопросу укрепления трудовой дисциплины, что должно было поднять производительность труда, и к борьбе с расточительством. Однако повышения цен на продукты питания избежать не удалось.

Мероприятия по наведению порядка и трудовой дисциплины принесли определенные результаты: в 1983 г. были зафиксированы самые высокие темпы экономического роста с начала 80-х гг.

Смерть Ю. Андропова в феврале 1984 г. и избрание на пост Генерального секретаря ЦК КПСС К. Черненко положили конец попыткам реформ. Будучи совершенно больным, Черненко занимал свой пост всего один год.

* * *

В условиях социального хаоса 1917 г. большевики оказались в России единственной политической силой,

использовавшей нестабильную обстановку для разрушения старого мира. Они изменили вектор социально-экономического развития страны, направив ее по незнакомому пути – строительству социалистического общества.

Для этого потребовалось преобразовать государственное устройство и аппарат управления.

При В. И. Ленине был юридически оформлен демократический строй государства. В 1918 г. была принята Конституция, провозгласившая в России республику. Были сформированы исполнительные (Совет народных комиссаров и отраслевые комиссариаты) и законодательная (ВЦИК Совета рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов) ветви власти. В стране ликвидированы сословные, национальные, религиозные различия; женщины были уравнены в правах с мужчинами, церковь отделили от государства, а школу – от церкви. За последние двести лет большевики впервые разрешили провести выборы патриарха.

Для упрочения этой системы все ее звенья были пронизаны органами партийного контроля, ибо от монолитности этих структур зависела управляемость страной.

В полном виде советская модель управления оформилась в 30-е гг. под руководством И. В. Сталина. Советы стали универсальной формой управления от низового звена до высшего органа власти. Однако при монопольном положении партии большевиков, оказавшейся единственным носителем власти в стране, и культе вождя были радикально сужены демократические начала, что предопределило практически бесконтрольные действия узкой группы партийно-государственной элиты. В дальнейшем, несмотря на попытки реформирования, государственный аппарат мало изменился. Политическое руководство оказалось неспособным кардинально изменить курс общественного развития.

Вопросы для повторения

1. Расскажите о создании Советского государства в 1918–1921 гг.
2. Сравните структуры государственного управления по Конституциям 1918 и 1924 гг. Определите основные различия.
3. В чем главные различия между содержанием Конституций 1924, 1936 и 1977 гг.?
4. В чем разница между понятиями «государство диктатуры пролетариата» и «общенародное государство»?
5. Назовите общие черты и различия в системах государственного управления в военных условиях (Гражданская война и Великая Отечественная война).
6. Сравните реформы государственного управления в период хрущевского и брежневского правления.

Глава XII
Российское государственное управление в конце XX – начале XXI в.

1. Совершенствование системы государственного управления 1985–1993 гг.

Короткий в историческом плане период преобразования системы государственного управления конца XX – начала XXI в. следует разделить на два относительно самостоятельных этапа: до осени 1991 г. и после осени 1991 г.

В марте 1985 г. на внеочередном Пленуме ЦК КПСС Генеральным секретарем был избран самый молодой член Политбюро М. С. Горбачев.

Замысел реформ был изложен Горбачевым на Пленуме ЦК КПСС в апреле 1985 г. Целью его политики стала *модернизация социализма.* Отмечалась необходимость реформ ввиду назревшего кризиса и утверждался тезис о том, что до сих пор в стране не использовались все потенциальные возможности социализма.

Были провозглашены три основных лозунга, выражавшие программу модернизации: *гласность, ускорение, перестройка.*

Лозунги новой политики М. С. Горбачева

Гласность: Имела целью сделать достоянием общественности то, что до сих пор тщательно скрывалось, а именно: внутренние проблемы страны. Началось изучение «белых пятен» истории

Ускорение: Призыв к ускорению темпов экономического развития

Перестройка: Стремление к реконструкции не только экономики, но и всего общественного порядка в целом. Однако в конечном итоге это привело к распаду системы государственного устройства

Эти лозунги стали ключевыми на первом этапе горбачевских реформ. Между ними существовала логическая взаимосвязь: гласность способствовала выявлению недостатков, перестройка служила устранению этих недостатков, и все это в конечном итоге должно было ускорить общественно-экономическое развитие.

В основу экономической реформы была положена новая инвестиционная политика, направленная прежде всего на

техническое перевооружение предприятий современной техникой. Ускорение предполагало опережающее развитие машиностроения с достижением им мирового уровня к началу 90-х гг. Однако такой рывок был нереален, несмотря на огромные инвестиции в эту сферу, и через 2–3 года какого-либо эффекта не было достигнуто.

Старым направлением при реформировании было улучшение трудовой дисциплины. Поскольку отсутствие дисциплины на рабочих местах связывалось с прогулами и пьянством, практически сразу после апрельского пленума было издано постановление ЦК КПСС «О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма».

Против нарушителей трудовой дисциплины по причине пьянства вводились меры административного наказания: лишение премий, путевок в дома отдыха и санатории и т. д. Производство водки и ликероводочных изделий должно было ежегодно сокращаться приблизительно на 10 %, но реально антиалкогольная кампания была ускорена, и уже в 1985–1986 гг. производство этого вида продукции сократилось практически в два раза. Однако результаты этого были минимальны. Уничтожение богатых виноградников в Грузии и Армении нанесло огромный ущерб многовековой традиции виноделия в этих районах. А хронический дефицит алкогольных напитков и карточная система их распределения привели к массовому самогоноварению.

Курс на продолжение экономических реформ был подтвержден на XXVII съезде КПСС (1986). Не удалось избежать традиционного завышения предполагаемых результатов, например, обещаний к 2000 г. в 2,5 раза повысить производительность труда и экономический потенциал СССР в целом, а также согласно новой жилищной программе к этому же сроку обеспечить каждую советскую семью отдельной квартирой или домом.

На *первом этапе* реформ большое значение было уделено организации труда и производства на государственных предприятиях и развитию негосударственных секторов экономики.

Уже на этом этапе новая политика вызывала сильное сопротивление управленческого аппарата. Реформы, провозглашенные в центре, тормозились на местах. Предприятия фактически не получили самостоятельности, регистрация кооперативов и лицензирование частной трудовой деятельности были сопряжены с большими бюрократическими трудностями, контроль за качеством продукции при низком его уровне привел в

конечном итоге к сокращению заработка рабочих.

Второй этап экономической реформы, начавшийся в 1987–1988 гг., предусматривал широкое внедрение *рыночной экономики.* Предполагалось, что предприятия, переведенные на самоокупаемость и самофинансирование, будут конкурировать между собой, и эта конкуренция приведет к интенсификации производства, к улучшению качества продукции и сокращению ее себестоимости, поскольку сами предприятия будут заинтересованы в получении прибыли. Государство теряло контроль над ценами, которые отныне должны были устанавливаться рынком на основе закона спроса и предложения.

Однако рыночная экономика внедрялась тяжело. В условиях отсутствия развитой инфраструктуры, института посредничества, товарно-сырьевых бирж предприятия не могли наладить ни закупку сырья, ни продажу собственной продукции. К тому же к началу реформы убыточные предприятия составляли приблизительно 30 % от общего числа, а 25 % получали чрезвычайно малую прибыль. Лишение этих предприятий государственных дотаций открывало им прямую дорогу к банкротству. А способ увеличить прибыльность путем сокращения рабочей силы создавал реальную угрозу безработицы, и потому не был одобрен ни руководством предприятий, ни самими рабочими коллективами.

Реформы не смогли остановить падение жизненного уровня, роста цен и инфляции, которая к 1991 г. достигла 25 % в месяц. Инвестиции значительно истощили государственный бюджет, который к тому же лишился двух крупных источников своего пополнения. Первым источником был традиционный экспорт сырья (нефти и газа). Падение цен на мировом рынке привело к тому, что эта статья экспорта сократилась на одну треть только за 1985–1986 гг. Другим источником были средства от продажи спиртных напитков, резко сократившиеся в период антиалкогольной кампании. В итоге государство прибегло к денежной эмиссии, и в сферу обращения поступили не обеспеченные товарами деньги. Рыночная экономика в условиях гиперинфляции свелась к натуральному обмену (бартеру) и стимулировала не долгосрочное развитие производства, а быстрое получение прибыли в основном за счет торговли.

Проведение преобразований, по мнению высшего партийно-государственного руководства, было невозможно со старым бюрократическим аппаратом, настроенным оппозиционно к новому курсу. За 5 лет перестройки состав Политбюро обновился на 85 %, чего не было даже в период сталинских «чисток». Такой же процесс отстранения от власти «брежневской гвардии»

происходил и в республиках. К власти приходили молодые партийцы, сторонники реформ.

Целью политических реформ на первом этапе было провозглашено создание демократической модели социализма.

Основные направления реформирования политической системы

(демократизация государственного управления)

Возрождение прежних институтов власти, долгое время лишенных былого значения. Новая организация центральных органов власти

Политический плюрализм, возрождение общественных организаций и отказ от однопартийной системы

Создание *правового государства,* базирующегося на принципах разделения властей, парламентаризме, приоритете прав человека

Обновление в новых условиях *федеративного устройства,* новые взаимоотношения центра и республик в условиях демократии

Создание правового государства с главенством закона и приоритетом прав человека требовало изменения старого законодательства. Были приняты новые законы:

– о праве граждан на судебное обжалование действия администрации;

– о свободе прессы и средств массовой информации;

– об общественных организациях;

– о въезде и выезде из СССР.

Пересмотрено уголовное законодательство: отменены статьи за «антисоветскую пропаганду», санкции в отношении религии.

Благодаря Закону об общественных организациях появилось огромное количество комитетов, групп, народных фронтов и общественных фондов. Однако доминирующее положение КПСС делало невозможным сколько-нибудь заметную конкуренцию с ней новых партий.

В 1988 г. выдвинутый на XIX партийной конференции проект реформы центральных органов власти был принят Верховным Советом СССР.

Вводилась двухуровневая система представительных органов: *Съезд народных депутатов СССР* (2250 депутатов) с 5-летним сроком полномочий и *Верховный Совет СССР* (544 депутата).

Выборы депутатов на съезд впервые происходили на альтернативной основе тайного прямого всеобщего голосования, причем 1500 депутатов избирались населением, а 750 – партией, профсоюзами и общественными организациями. Съезд избирал из своего состава Верховный Совет СССР.

/ съезд народных депутатов (1989 г.) положил начало столкновению между радикально настроенными депутатами и большинством съезда во главе с М. Горбачевым. На съезде сформировалась оппозиция, лидерами которой стали правозащитник А. Сахаров и бывший секретарь Московского горкома КПСС Б. Ельцин, снятый с должности в конце 1987 г. за радикальный «уклон». Оппозиция осудила систему выборов и их результаты. Опираясь на поддержку наиболее популярных средств массовой информации (газеты «Аргументы и факты», «Московский комсомолец», журнал «Огонек», телевизионная программа «Взгляд»), радикалы начали активную пропаганду своих взглядов. Суть этих взглядов составляла предложенная радикалами *политическая реформа,* основные положения которой включали:

– введение не только представительной, но и прямой демократии в виде периодически проводимых референдумов;

– избрание главы государства – президента – прямым тайным всеобщим голосованием;

– введение особой процедуры выражения недоверия президенту – импичмента;

– отмену 6-й статьи Конституции 1977 г., утверждавшей «руководящую и направляющую роль КПСС» в советском обществе и государстве; введение многопартийности и политического плюрализма.

В *экономической сфере* их предложения сводились:

– к быстрому введению рыночных отношений;

– либерализации цен;

– внедрению в экономику тех видов собственности, которые признаны наиболее эффективными, т. е. частной собственности.

В вопросе национальной политики:

– образование нового федеративного государства на добровольной основе с широкими правами субъектов Федерации.

В декабре 1989 г. собрался *// съезд народных депутатов СССР,* на котором радикальная оппозиция добилась обещания М. Горбачева в ближайшее время принять новую демократическую платформу КПСС с признанием многопартийности, политического плюрализма, а в экономической сфере – смешанной формы экономики и разнообразия форм собственности. Было также принято решение о введении в стране

новой должности – Президента СССР.

В марте 1990 г. III съезд народных депутатов СССР отменил статью 6 Конституции и ввел должность президента. Новая реформа вызвала критику теперь уже как слева, так и справа. Для консерваторов, представлявших собой партийную элиту с пошатнувшимся в новых условиях положением, нежелательным было сосредоточение власти в руках президента, для радикалов неудовлетворительным был сам способ его избрания. Радикалы настаивали на всеобщем голосовании при избрании главы государства. Однако умеренное большинство высказалось за избрание президента съездом. Первым (и последним) президентом СССР стал М. Горбачев. Однако его избрание отразило резкое снижение популярности этого политика в стране. На самом съезде за него проголосовало не более 60 % депутатов.

Тем временем экономическое положение в стране продолжало ухудшаться: с прилавков исчезли самые необходимые товары, усилилась инфляция. На фоне экономической неэффективности реформ центральной власти и в конечном итоге их провала радикалы продолжали настаивать на проведении дальнейших экономических преобразований, но их инициативы наталкивались на противодействие большинства съезда, настроенного консервативно. В этих условиях оппозиция сделала ставку на победу на выборах в Верховный Совет РСФСР, чтобы иметь возможность провести предполагаемые реформы на республиканском уровне. Успех на выборах в Верховный Совет России в марте 1990 г. блока радикальных сил «Демократическая Россия» поставил Б. Ельцина во главе Российской Федерации. Правительство России было сформировано из сторонников радикальных реформ и приступило к созданию программы.

Отмена 6-й статьи требовала от КПСС выработки новых приемов участия в политической жизни страны. Образовавшаяся в партии «Демократическая платформа КПСС» (лидеры Б. Ельцин, Н. Травкин, Г. Гдлян) настаивала на демократизации партии, на признании свободы фракций внутри КПСС. После того как эти предложения были отклонены, Ельцин заявил о выходе из партии.

Политический плюрализм в стране с только формирующейся новой политической системой привел к созданию большого числа партий и движений, многие из которых стояли на сходных идейных позициях и различались лишь организационно.

Политические партии СССР и РСФСР

– Радикальные «левые»:

Демократическая партия России (лидер Н. Травкин);
Республиканская партия;
Конституционно-демократическая партия;
Христианско-демократическая партия;
Социал-демократическая партия
– Развитие капитализма по американскому образцу, либерализация экономики и политической жизни

– Консервативные «правые»:
Российская коммунистическая партия (лидер И. Полозков);
Фракция «Союз» в Верховном Совете;
Марксистская рабочая партия
– Ортодоксальное коммунистическое направление. Выступали против перестройки как антисоциалистической и антинародной, отвергали концепцию общечеловеческих ценностей, в противовес предлагая ценности передового класса – пролетариата

Политический центр в лице президента Горбачева подвергался критике как слева, так и справа, все более теряя поддержку не только политических партий, но и общества в целом.

Кризис государственного управления. Распад СССР и создание СНГ

С мая 1990 г. начался бурный процесс создания различных политических партий. Однако какого-либо серьезного развития партийное строительство не имело. Многие из возникших политических партий объединились на почве антикоммунизма в массовое общественное движение «Демократическая Россия», которое пользовалось большим авторитетом и поддержкой.

Благодаря активной трехлетней настойчивой пропаганде, прежде всего через государственные средства массовой информации, произошла мировоззренческая революция («революция в умах»). Массы советских людей отвернулись от социализма. Возник и умело распространялся, в первую очередь усилиями творческой интеллигенции, культ либеральной западной цивилизации, а США стали образцом для подражания. К этому времени начало сказываться и субъективное обстоятельство, сыгравшее определенную роль в истории СССР и России. Взаимная неприязнь Горбачева и Ельцина, возникшая еще осенью 1987 г., стала фактором политической жизни страны. При

этом популярность Горбачева уменьшалась, а Ельцина – увеличивалась. После смерти А. Д. Сахарова (14 декабря 1989 г.) он стал общепризнанным лидером новой России. 12 июня 1990 г. на I съезде народных депутатов РСФСР была принята Декларация о государственном суверенитете России, а Б. Н. Ельцин вскоре стал председателем Верховного Совета РСФСР.

Летом того же года Верховный Совет РСФСР принял экономическую программу «500 дней», которая выражала стремление России к резкому прорыву в рыночные отношения. Программа «500 дней» означала, что руководство России действительно намеревается осуществить рыночную реформу.

На фоне всевозрастающего экономического развала рыночная инициатива получила поддержку и одобрение народа. Горбачев предложил Ельцину вместе осуществлять рыночную реформу. Но в ходе доработки в правительстве и в Верховном Совете СССР программа потеряла всякий смысл. Ельцин заявил, что сотрудничать вместе с союзными властями невозможно и перешел к открытой конфронтации. В частности, в октябре 1990 г. он указал на три варианта развития дальнейших событий:

1) Россия вводит свою валюту, устанавливает границу, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю экономическую деятельность;

2) радикальная реорганизация СССР, создание коалиционного руководства из числа сторонников Ельцина и Горбачева;

3) Горбачев «не отпускает» Россию, не идет на радикальные политические и экономические реформы – крах СССР в течение ближайшего полугода.

Горбачев ответил серией законов и попытался заручиться поддержкой армии:

– «О дополнительных мерах по стабилизации экономической и общественно-политической жизни страны» от 24 сентября 1990 г.;

– «Об уголовной ответственности за блокирование транспортных коммуникаций и иные незаконные действия, посягающие на нормальную и безопасную работу транспорта» от 23 октября 1990 г.;

– «Об обеспечении действия законов и иных актов законодательства Союза ССР» от 23 октября 1990 г.;

– «Об усилении ответственности за спекуляцию, незаконную торговую деятельность и за злоупотребления в торговле» от 31 октября 1990 г.

В целях стабилизации критической ситуации 26 декабря 1990 г. на IV съезде народных депутатов СССР был принят Закон

«Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления».

Вместо Совета министров СССР учреждался Кабинет министров СССР во главе с премьер-министром. Кабинет министров СССР непосредственно подчинялся президенту СССР, который, таким образом, стал возглавлять систему органов государственного управления.

Президент возглавил Совет безопасности СССР – новый государственный орган, на который возлагалась «выработка рекомендаций по проведению в жизнь общесоюзной политики в области обороны страны, поддержанию ее надежной государственной, экономической и экологической безопасности, преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, обеспечению стабильности и правового порядка в обществе».

Вторым принципиально важным решением IV съезда народных депутатов стало постановление о проведении референдума по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик.

В начале 1991 г. были произведены кадровые назначения: премьер-министром стал В. С. Павлов, министром внутренних дел СССР назначен Б. К. Пуго, должность министра иностранных дел СССР занял А. А. Бессмертных, поскольку прежний министр Э. А. Шеварднадзе подал в отставку и на прощание напугал съезд словами: «Наступает диктатура – заявляю об этом со всей ответственностью. – Никто не знает, какая это будет диктатура, кто придет, что за диктатор, какие будут порядки».

В целом же к этому времени горбачевская перестройка окончательно зашла в тупик. Период благозвучных демократических заклинаний и словесных баталий закончился. Радикальная националистическая оппозиция накопила достаточно сил и практически пришла к власти.

Прибалтийские республики заявили о своем выходе из СССР. 19 февраля 1991 г. Ельцин по Центральному телевидению обвинил Горбачева в проведении антинародной политики (денежных манипуляциях, беспрецедентном повышении цен, использовании армии против гражданского населения, крахе экономики) и потребовал его немедленной отставки, передачи власти Совету Федерации.

17 марта 1991 г. был проведен всесоюзный референдум по вопросу сохранения СССР, в котором приняло участие население 9 союзных республик, более 70 % высказались «за». Президент СССР выступил в роли гаранта сохранения Союза.

Но в решительный момент Горбачев допустил грубый политический просчет. В ночь на 28 марта 1991 г., накануне открытия внеочередного Съезда народных депутатов РСФСР, на котором Горбачев собирался обвинить Ельцина в заговоре, направленном на развал СССР, в Москву в первый раз были введены войска. Шаг этот, с одной стороны, объяснялся желанием Горбачева показать силу (армия послушна), с другой стороны, он откровенно боялся Ельцина (неизвестно, чем бы закончился съезд, обвинение могло обернуться и против самого Горбачева). С подачи средств массовой информации депутаты восприняли ввод войск как великое оскорбление. Съезд приостановил свою работу до вывода войск.

Горбачев не решился на открытую конфронтацию и уступил. Ельцин умело перехватил инициативу. 12 июня 1991 г. состоялись выборы первого Президента России, на которых уверенно победил Ельцин (57,3 %).

Ельцин предложил гражданам России простую и понятную всем программу:

– экономические реформы немедленно, но без ухудшения жизни;

– решительная борьба с привилегиями партийно-государственной номенклатуры;

– предоставление республикам РСФСР суверенитета.

Демократизация СССР сказалась и в отказе от жесткого диктата центра по отношению к республикам, им были предоставлены более широкие полномочия в рамках СССР. Подъем национального самосознания способствовал усилению центробежных тенденций в регионах, на политической арене набирали силу национальные фронты. Назрела необходимость заключения нового федеративного договора, причем далеко не все республики стремились к его подписанию.

В апреле 7997 г. *в Ново-Огареео* был подписан Федеративный договор «9 + 1» между центром и девятью республиками: Россией, Украиной, Белоруссией, Казахстаном, Узбекистаном, Киргизией, Туркменией, Таджикистаном и Азербайджаном. Вопрос о статусе 6 республик, не подписавших союзный договор (Армения, Грузия, Литва, Латвия, Эстония и Молдавия), решен не был.

В июле 1991 г. Президент СССР М. Горбачев провел встречу с Президентами России и Казахстана Б. Ельциным и Н. Назарбаевым. На встрече речь шла о подписании союзного договора, после чего должна была последовать отставка наиболее консервативных руководителей в правительстве СССР – премьер-министра В. Павлова, министра обороны Д. Язова и председателя КГБ В. Крючкова. Предполагаемая отставка ускорила реализацию

заговора консерваторов, направленного на восстановление властных структур КПСС и центрального союзного руководства.

19 августа 1991 г., во время нахождения Президента СССР Горбачева на отдыхе в Форосе (Крым), группа высших руководителей СССР предприняла попытку совершить государственный переворот. Было объявлено, что президент по состоянию здоровья не может управлять страной и власть переходит Государственному комитету по чрезвычайному положению (ГКЧП), в который вошли:

В. Павлов – премьер-министр СССР

Б. Пуго – министр внутренних дел СССР

В. Крючков – председатель КГБ

Г. Янаев – вице-президент СССР, объявивший в своем приказе о вступлении в «исполнение обязанностей Президента СССР»

О. Бакланов – первый заместитель председателя Совета обороны СССР

В. Стародубцев – председатель Крестьянского союза СССР

А. Тизяков – президент Ассоциации госпредприятий и объектов промышленности, строительства, транспорта и связи СССР

Обращаясь к населению страны, ГКЧП объявил, что перестройка зашла в тупик, что политика Горбачева привела к распаду государственности, а также заявил о намерении восстановить в стране порядок и предотвратить развал СССР, для чего устанавливалось чрезвычайное положение на 6 месяцев и вводилась цензура. Была также приостановлена деятельность партий, движений и объединений, оппозиционных КПСС, запрещен выпуск оппозиционных газет.

В Москву были введены войска. С 19 августа жители Москвы собирались вокруг Белого дома, где заседал Верховный Совет РСФСР. Войска заняли выжидательную позицию. Большинство республик не признало законность ГКЧП (за исключением республик Средней Азии и Азербайджана). Противостояние в столице закончилось 21 августа. Путчисты, потерявшие рычаги власти, отправились в Форос к Президенту и вскоре были арестованы. Горбачев вернулся в Москву. По требованию демократов деятельность КПСС была запрещена, ЦК КПСС объявил о самороспуске, также был распущен Кабинет министров.

Попытка переворота ускорила процесс распада Союза. Начался последовательный развал всех государственных структур. После путча восемь республик заявили о своем

суверенитете, были признаны независимыми республики Прибалтики. Съезд народных депутатов СССР объявил о самороспуске, и до заключения нового союзного договора его функции перешли к Верховному Совету СССР. Ликвидировано большинство союзных министерств.

На встрече президентов России, Украины и Белоруссии *8 декабря 1991 г. в Беловежской Пуще* было объявлено о ликвидации союзного договора об образовании СССР и образовано новое достаточно неопределенное государственное формирование – *Содружество Независимых Государств (СНГ),* открытое для вступления в него других республик.

21 декабря 1991 г. в Алма-Ате, куда Горбачев даже не был приглашен, к СНГ присоединились еще восемь республик, кроме республик Прибалтики и Грузии, что фактически означало конец СССР. Горбачеву, Президенту уже несуществующей страны, не оставалось иного выхода, как сложить с себя президентские полномочия.

Внешнеполитическое управление 1985–1991 гг.

Внешняя политика Советского Союза с началом перестройки стала основываться на новых принципах, получивших название по книге М. С. Горбачева «новое мышление». Была признана невозможность обеспечения безопасности государства путем попыток достижения военного превосходства, и на первый план выдвигались политические и дипломатические методы.

Несколько встреч на высшем уровне между президентами СССР и США *(Женева, 1985 г.; Рейкьявик, 1986 г.; Вашингтон, 1987 г.)* имели результатом подписание в 1987 г. *Соглашения об уничтожении ракет средней и меньшей дальности и Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений* в 1991 г.

Война в Афганистане была прекращена в 1989 г., а советские войска выведены с его территории.

Урегулирование этого регионального конфликта позволило наладить отношения с восточным соседом СССР – Китаем. Во время *визита Горбачева в Пекин* в 1989 г. были затронуты вопросы сокращения пограничных войск на советско-китайской границе и экономического сотрудничества.

Отказ СССР от политики применения силы, в том числе и по отношению к своим союзникам в Восточной Европе, привел к быстрому крушению коммунистических режимов в Польше, Чехословакии. Венгрии, ГДР, Румынии, Болгарии. Организация Варшавского договора и Совет экономической взаимопомощи распались.

В июле 1990 г. СССР дал свое согласие на объединение Германии. Германский вопрос, служивший камнем преткновения в европейской политике на протяжении почти 45 лет, был, наконец, решен. СССР начал выводить свои войска из ГДР и других стран Восточной Европы.

Во время кризиса в Персидском заливе в начале 1991 г. СССР вместе со странами мирового сообщества выступил с осуждением агрессии Ирака против Кувейта.

В 1991 г. Президент СССР был приглашен на ежегодную встречу лидеров семи ведущих стран мира. На встрече обсуждались вопросы оказания экономической помощи Советскому Союзу путем предоставления кредитов.

Благодаря мирным инициативам СССР было положено начало разоружению, подписаны первые договоры о сокращении вооружений.

Распад СССР поставил вопрос дипломатического признания бывших союзных республик. Вместо одного большого государства на мировую арену вышло несколько новых государств.

2. Российское государственное управление в конце XX – начале XXI в.

Новая российская государственность в 1991–1993 гг. находилась в процессе становления.

Положенный в основу государственности принцип разделения властей не имел твердой законодательной основы, не было баланса между законодательной и исполнительной властями.

Исполнительная власть, сосредоточенная в руках президента и правительства, постоянно встречала противодействие со стороны власти законодательной, представленной Съездом народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР. Трения особенно обострились в вопросах проведения экономической политики. Правительство выступало за более радикальные методы реформирования экономики, законодатели, обеспокоенные падением жизненного уровня населения, – за более осторожные реформы с упором на социальную защищенность.

После долгой борьбы с центром за более интенсивный курс экономических реформ российские власти после распада СССР получили возможность воплотить свои радикальные идеи в жизнь. Однако сколько-нибудь серьезной программы экономических и политических преобразований демократическая оппозиция не смогла выработать, уделяя большее внимание критике, а не позитивному началу. В итоге план экономической реформы был обнародован только в конце октября 1991 г.

Решительно отвергнув идею государственного регулирования рыночной экономики, «демократы» пошли на риск потери реальных рычагов управления экономической сферой. Несмотря на провозглашенные благие цели этих реформ – стремление стабилизировать финансовое положение в стране, уменьшить ставший постоянным дефицит государственного бюджета, создать путем приватизации мощный класс собственников в государстве, запустить механизмы рыночной конкуренции, – реальные методы и механизмы для достижения таких целей не были продуманы, а радикализм, с которым реформы проводились, получил в итоге название «шоковой терапии».

Меры в области экономики включали:

– либерализацию цен, снятие государственного контроля над политикой ценообразования, что в условиях дефицита, общего падения объемов производства и несовершенства новой рыночной

модели в России привело к резкому подорожанию не только промышленных товаров, но и предметов первой необходимости, продуктов питания;

– *замораживание заработной платы,* что сильно ухудшило жизненный уровень населения. В январе-феврале 1992 г. в Москве и ряде других городов прошли митинги с требованиями улучшения жизненного положения населения, повышения зарплаты, начались забастовки железнодорожников, авиадиспетчеров, шахтеров, учителей, врачей. Все чаще звучали призывы возврата к старому;

– *установление высокого уровня налогообложения,* что в условиях зарождения рыночной экономики и общего падения производства делало невыгодным инвестиции в производство и вело в конечном итоге к массовому укрывательству налогов от государства. «Черная бухгалтерия» стала всеобщим явлением, когда общий вес налогов с предпринимательской деятельности стал достигать 80 %;

– *сокращение социальных программ* при общей незащищенности населения;

– *приватизация государственной собственности,* проведенная под руководством А. Чубайса, имела целью пополнение государственного бюджета и передачу в частные руки бесприбыльных и убыточных предприятий. Однако ценная бумага, дававшая право на часть государственной собственности – приватизационный чек (ваучер), – быстро обесценилась на реальном рынке. Многочисленные махинации с ваучерами финансовых фондов, скупавших их за бесценок у населения, привели к перераспределению собственности в обществе и резкой социальной дифференциации.

Все это вызвало экономический кризис в государстве.

Разрыв сложившихся в бывшем СССР экономических связей из-за введения независимыми государствами своих валют, таможенных барьеров породил огромный кризис неплатежей. Многие предприятия перерабатывающей промышленности лишились сырьевых источников, расположенных теперь на территории других государств.

Сильный рост цен, не учитывающих рыночную конъюнктуру, породил кризис сбыта. Даже в самых процветающих отраслях (газовой и нефтяной) убытки предприятии значительно превышали прибыли.

При отсутствии свободных оборотных средств у предприятий и развитой банковской системы в стране разразился кризис неплатежей. К 1 июня 1992 г. сумма взаимных неплатежей предприятий составляла свыше 2 трлн рублей. Правительство по

пыталось изменить ситуацию, предоставив предприятиям для взаиморасчетов дешевые государственные кредиты. Однако предприятия тратили полученные кредиты на выплату зарплаты своим работникам, что в конечном итоге только увеличивало денежную массу, находившуюся в обращении.

Во второй половине 1992 г. среднемесячные темпы роста денежной массы повысились с 11,4 до 28 %. Резкое падение курса рубля свело на нет попытки финансовой стабилизации экономики.

За три квартала 1992 г. общий спад производства достиг 20 %. При этом производство мяса и колбасных изделий сократилось почти на 30 %, телевизоров, тканей, стиральных машин и других важных товаров широкого потребления – на 22–27 %.

Криминализация экономики

Экономическая свобода дала возможность выйти на поверхность крупным мафиозным структурам, чьи капиталы накапливались в сфере «черного» рынка, а отмывались через зарегистрированные в законном порядке фирмы и предприятия.

Резко возросло количество экономических преступлений, причем при отсутствии законодательной базы экономические преступления оставались безнаказанными (например, финансовые пирамиды типа МММ, банки, объявлявшие себя банкротами и переводившие деньги вкладчиков за границу).

Расхищение государственной собственности в процессе приватизации приняло чудовищный размах. Реальные доходы от приватизации государственной собственности оказались в десятки раз меньше ожидаемых. Огромные суммы, минуя государственный бюджет, осели в карманах криминальных коммерсантов и не менее криминальных государственных чиновников, с чьего ведома совершались махинации с государственной собственностью.

При резком дефиците инвестиций внутри страны из России ежегодно вывозилось несколько миллиардов долларов.

Жесткий правительственный экономический курс вызвал оппозицию правительству и привел в конечном итоге к конфликту между законодательной и исполнительной ветвями власти. На VII съезде народных депутатов РСФСР в декабре 1992 г. ситуация настолько обострилась, что избежать конфликта стало возможным только при участии Конституционного суда РСФСР. Президент был вынужден отправить в отставку главу

правительства Е. Гайдара, его место занял более умеренно настроенный В. Черномырдин.

Новое правительство, приступая к экономическим реформам, старалось подчеркнуть, что оно начинает с нуля. Однако, по сути, новый курс явился продолжением старого курса времен перестройки. Главными приоритетами экономической политики объявлялись укрепление рубля, финансовая стабилизация и борьба с инфляцией, т. е. монетаристский подход к решению экономических проблем. Относительно кризиса российской промышленности говорилось только о намерении правительства снизить темпы падения производства, сдержать рост безработицы.

Социальный кризис

Социальная цена реформ была огромной. Только к концу 1992 г. реальные доходы населения сократились на 40 %. В российских семьях основной статьей расхода стало питание: в среднем на питание тратилось до 60 % всего семейного бюджета, а в семьях с детьми и пенсионерами – до 80 %. Такой процент экономисты не фиксировали даже в тяжелые послевоенные годы. Всеобщее обнищание населения вызывало многочисленные забастовки и акты протеста, особенно работников бюджетной сферы.

Летом-осенью 1992 г. Президент издал указ о повышении заработной платы в бюджетной сфере. Была введена шкала из 18 разрядов в зависимости от квалификации, стажа работника, его образовательного уровня и т. д. Были повышены пенсии по старости и студенческие стипендии. Однако эти меры не могли изменить ситуацию.

Непоправимый удар был нанесен по сферам образования, науки, культуры. Сокращение государственных дотаций в этих сферах резко снизило их уровень и вызвало массовый отток из страны научных работников и деятелей культуры. Те же, кто оставался, теряли возможность нормально работать: сокращался выпуск «нерентабельной» научной литературы, стремительно снижалось качество образования.

Конфронтация между законодательной и исполнительной ветвями власти шла по двум основным вопросам: экономическому и политическому. В экономической сфере законодатели настаивали на проведении реформ с особым вниманием к социальной сфере, в политической – на придании парламенту реальных властных полномочий. Проблема, однако, заключалась в том, что парламент не отвечал за реализацию

принятых им решений, а постоянное противодействие парламента правительственной политике просто парализовало властные структуры.

Парламент, имевший право вносить изменения и дополнения в действующую конституцию, предпринял ряд попыток законодательно ограничить сферу деятельности исполнительной власти и наделить самого себя неограниченными властными полномочиями, что нарушало баланс ветвей власти в государстве.

В такой ситуации отсутствие законодательного закрепления основ государственного строя делало чрезвычайно актуальным вопрос о новой конституции. На 11 апреля 1993 г. был назначен референдум об основных положениях новой конституции, но собравшийся в марте 1993 г. внеочередной Съезд народных депутатов РСФСР отменил проведение референдума.

Путч 1993 г. был результатом затянувшегося конфликта между Президентом и правительством, с одной стороны, и парламентом – с другой. Роспуск парламента Президентом и военное сопротивление парламентариев во главе с вице-президентом страны А. Руцким и Председателем Верховного Совета РСФСР Р. Хасбулатовым (штурм телецентра «Останкино», расстрел из танков Белого дома повлекли за собой человеческие жертвы) в конечном итоге привели к усилению позиции Президента.

Судебная власть в России

Судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судом, посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судебная власть в лице судей независима и подчиняется только Конституции РФ и федеральным законам.

Конституционный Суд РФ, состоящий из 19 судей, разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

федеральных законов, нормативных актов президента, Совета Федерации, Государственной Думы, правительства;

конституций республик, иных нормативных актов субъектов РФ и т. д.;

разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, проверяет конституционность закона по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод, дает толкование Конституции РФ.

Верховный Суд – высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам.

Высший Арбитражный суд – высший орган по разрешению

экономических споров.

В создающемся правовом государстве постоянно возрастает значение судебной власти, которая является условием существования гарантий от произвола и злоупотреблений законом – явлений, столь характерных для тоталитарного общества, построенного на принуждении и насилии. Конституцией созданы условия независимости судебной власти, ибо судьи несменяемы, неприкосновенны. Кроме того, конституция обеспечивает демократический порядок рассмотрения дел в открытом, состязательном процессе, а где это предусмотрено, – с участием присяжных заседателей. Независимость судов обеспечивается также исключительным финансированием их из федерального бюджета.

Однако судебная власть испытывает колоссальную нехватку профессиональных кадров, находится в сложном финансовом положении, страдает от несоответствия законодательных норм сложившимся реалиям.

Современный этап перехода от тоталитарного общества ознаменован небывалым ростом преступности, а в сознании многих граждан реформы ассоциируются скорее с грандиозной «криминальной революцией», чем с демократизацией.

Действительно, криминал затронул практически все слои населения и, что представляется наиболее опасным, приобрел «полугосударственный характер, будучи связан, прежде всего, с переделом власти и государственной собственности, проводимым сверху». В сложившихся условиях совершенно очевидно, что дальнейшая демократизация общества невозможна без последовательной борьбы с преступностью, заталкивающей общество в рамки криминальной диктатуры. Важнейшее значение в этих условиях приобретает сильная, независимая, справедливая судебная власть.

Конституция России 1993 г. Утверждение институтов государственной власти

В декабре 1993 г. прошли выборы в *Федеральное Собрание* – новый орган представительной власти, заменивший Верховный Совет.

Одновременно 12 декабря 1993 г. на референдуме была принята *новая Конституция России,* определившая систему государственного устройства в постсоциалистической России.

Новая Конституция закрепила политические изменения, произошедшие в стране, утвердила новые основы социальных, имущественных, национальных отношений, закрепила

федеративное устройство России, определила структуру власти, отношения центральных и местных органов управления, гарантировала ряд демократических прав, свобод человека и гражданина.

В соответствии со ст. 1 Основного закона Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное государство с республиканской формой правления.

Носителем суверенитета и единственным источником власти в стране является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Статья 10 Конституции закрепляет демократический республиканский правовой строй, утверждая принцип разделения властей на создающие закон, применяющие закон и следящие за его соблюдением. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти, по конституции, самостоятельны. Таким образом, государственную власть в Российской Федерации осуществляют:

– Президент Российской Федерации;

– Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума);

– Правительство Российской Федерации;

– суды Российской Федерации.

Характер государственной власти, основанный на положениях Конституции, отражает в целом переходный характер государственной власти от авторитарной – к подлинно демократической, переход от тоталитарного общества – к гражданскому.

Несмотря на новые демократические формы и принципы созданной системы институтов государственного управления, было очевидно усиление в распределении власти от представительных органов к президенту. Эта проблема остается в центре внимания общественности, политических партий, а дискуссии по вопросу необходимости перераспределения властных функций в пользу главным образом представительной власти обостряются вместе с нарастающими трудностями реформ. Видимо, сложившийся баланс полномочий в настоящий момент в целом отвечает условиям переходного периода, который не может быть преодолен без сильного авторитарного элемента в управлении. Кроме того, «президентская» структура государственной власти в России не только обоснована условиями переходного периода, но имеет и глубокие исторические корни и традиции.

* * *

Деятельность Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы, избранной на основе Конституции России 1993 г., позволила в определенной мере стабилизировать политическую обстановку в стране, свести политическую борьбу в значительной степени к парламентским формам.

В 1993 г. в России наблюдался высокий процент инфляции. Экономические проблемы были чрезвычайно сложными. Жизненный уровень населения продолжал падать. Российское правительство в начале 1994 г. стало проводить жесткий антиинфляционный курс.

В этот же период шла приватизация предприятий. Суть ее состояла в стремлении привлечь средства для финансирования промышленности и повысить инвестиции в реальный сектор экономики. Однако эта задача осталась невыполненной. Деньги, полученные за продажу предприятий, стали использоваться для выплаты заработной платы, пенсий, решения других проблем.

И только в 1994–1997 гг. удалось значительно снизить темпы инфляции. Важнейшим результатом приватизации стало радикальное изменение форм собственности в стране.

Однако в этот период при некотором увеличении заработной платы реальная покупательная способность населения снизилась, происходило количественное и качественное ухудшение состояния промышленности и сельского хозяйства.

Высокие темпы инфляции, нестабильность банковской системы потребовали усиления государственного контроля над финансами. Центробанк России отказался от финансирования дефицита государственного бюджета за счет льготных кредитов, был установлен жесткий контроль над денежной массой, что позволило до лета 1998 г. поддерживать стабильный курс рубля относительно доллара. Обратным результатом этих мер стали многомесячные задержки заработной платы бюджетникам, пенсий, недофинансирование государственных расходов.

Для поддержания бюджета государство, Министерство финансов широко использовали внутренние ресурсы. Поиск денег именно на внутреннем рынке не был случайностью. Возможности получать средства извне сократились. В конце 1997 г. началось резкое падение мировых цен на нефть, что, в свою очередь, повлекло снижение цен на те виды сырья, в стоимость которых закладывались большие расходы на энергоносители: медь, никель, алюминий. Для России это означало дополнительное падение доходов от экспорта.

Эти и другие факторы привели к тяжелому экономическому кризису в России в августе 1998 г. Было объявлено о фактическом банкротстве страны. Одно временно Центробанк отказывался поддерживать прежний курс рубля.

Следствием этого стало стремительное подорожание доллара. Далее последовал тяжелейший банковский кризис. Многие частные банки следом за государством стали отказывать своим клиентам в выплате их собственных средств. Осложнилось и внешнеэкономическое положение страны. Западные финансовые институты отказывали России в кредитах.

События 17 августа 1998 г. подвели определенный итог неудачам в проведении реформ в стране в 90-е гг. и вызвали разногласия в вопросе о сущности экономических реформ, их результатах и перспективах.

Правительство, возглавляемое С. Кириенко, было отправлено в отставку. Государственная Дума дважды отклоняла кандидатуру В. С. Черномырдина, предложенную Президентом России на пост премьер-министра. После борьбы за новую кандидатуру премьер-министра правительство возглавил политик, имеющий большой опыт и пользующийся авторитетом, – бывший министр иностранных дел Е. М. Примаков. Е. М. Примаков был первым после 1993 г., кто пользовался поддержкой Федерального Собрания.

Правительство, возглавляемое Е. М. Примаковым, сумело создать условия для экономического роста. Эти тенденции затем приобрели относительно стабильный характер.

В 1996 г. Президент Б. Н. Ельцин был переизбран на второй срок, получив во втором туре 55 % голосов.

В мае 1999 г. ряд фракций Государственной Думы предприняли попытку объявить импичмент президенту Ельцину. Эта попытка провалилась, однако она спровоцировала длительный кризис во взаимоотношениях Президента и руководства Правительства. 12 мая 1999 г. Е. М. Примаков был отправлен в отставку, и на пост премьер-министра назначен С. В. Степашин. 9 августа 1999 г. его сменил В. В. Путин.

31 декабря 1999 г. Президент России Б. Н. Ельцин объявил о том, что он слагает свои полномочия и передает их премьер-министру страны В. В. Путину.

26 марта 2000 г. Президентом Российской Федерации был избран В. В. Путин.

Вопросы для повторения

1. Назовите, республикой какого типа – президентской или парламентской – является РФ? Дайте обоснованный ответ.
2. Расскажите, как происходили реформы власти начиная с 1991 г.?
3. Назовите основные черты формирующегося посттоталитарного государства.
4. Кратко перечислите прерогативы высших органов законодательной и исполнительной ветвей власти в РФ.

Справочный материал

Хронология
(государственное управление)

862 – Призвание варягов.

862–879 – Княжение Рюрика в Новгороде.

879–912 – Правление Олега.

882 – Поход Олега на Киев. Объединение Киева и Новгорода.

907, 911 – Походы Олега на Византию. Договор с греками.

912–945 – Княжение Игоря в Киеве.

944 – Договор Игоря с Византией.

945 – Установление уроков и погостов.

945–964 – Правление Ольги.

964–972 – Княжение Святослава.

980-1015 – Княжение Владимира I.

988 – Крещение Руси.

1016 – «Правда Ярослава».

1019–1054 – Княжение Ярослава Мудрого.

1036 – Разгром печенегов.

1072 – «Правда Ярославичей».

1097 – Съезд князей в Любече.

1113 – Восстание в Киеве.

1113 – «Устав» Владимира Мономаха.

1113–1125 – Княжение Владимира Мономаха.

1125–1132 – Княжение Мстислава Великого.

1125–1157 – Княжение Юрия Долгорукого в Ростово-Суздальской земле.

1153–1187 – Княжение Ярослава Осмомысла в Галиче.

1157–1174 – Княжение Андрея Боголюбского во Владимиро-Суздальской земле.

1169 – Захват Киева войсками Андрея Боголюбского.

1176–1212 – Княжение Всеволода Большое Гнездо во Владимире.

1185 – Поход Игоря Новгород-Северского против половцев.

1199 – Объединение Галицкого и Волынского княжеств Романом Мстиславичем.

1206 – Избрание Темучина (Чингисхана) вождем монгольских племен на курултае.

1236 – Завоевание Волжской Болгарии монголо-

татарами.

1237 – Образование Ливонского ордена.

1237–1238 – Покорение Батыем Северо-Восточной Руси.

1239–1241 – Завоевание Батыем Южной Руси.

1240, декабрь – Взятие Киева монголо-татарами.

1240–1480 – Монголо-татарское иго.

1257–1259 – Перепись русского населения монголами.

1262 – Восстания в русских городах против монголо-татар.

1273–1303 – Княжение первого московского князя Даниила Александровича.

1325–1340 – Княжение Ивана Калиты в Москве.

1328 – Перенесение митрополии из Владимира в Москву.

1340–1353 – Княжение Семена Гордого в Москве.

1353–1359 – Княжение Ивана II Красного в Москве.

1359–1389 – Княжение Дмитрия Донского.

1367 – Строительство белокаменного кремля в Москве.

1378 – Битва на реке Воже.

1380, 8 сентября – Куликовская битва.

1382 – Разорение Москвы Тохтамышем.

1389–1425 – Княжение Василия I Дмитриевича.

1425–1462 – Княжение Василия II Темного.

1462–1505 – Княжение Ивана III.

1471 – Поход Ивана III на Новгород. Битва на реке Шелони.

1478 – Присоединение Новгорода к Москве.

1480 – Стояние на реке Угре. Падение монголо-татарского ига.

1485 – Присоединение Твери к Москве.

1497 – Судебник Ивана III.

1505–1533 – Правление Василия III.

1510 – Присоединение Пскова к Москве.

1514 – Присоединение Смоленска к Москве.

1521 – Присоединение к Москве Рязанского княжества.

1533–1584 – Правление Ивана IV.

1533–1538 – Регентство Елены Глинской.

1547 – Венчание Ивана Грозного на царство.

1549 – Созыв первого Земского собора.

1550 – «Судебник» Ивана Грозного.

1551 – Стоглавый собор.

1552 – Присоединение Казанского ханства.

1556 – Присоединение Астраханского ханства к России.

1556 – Отмена кормлений.

1558–1583 – Ливонская война.

1565–1572 – Опричнина.

1581 – Введение «заповедных лет».

1581–1582 – Поход Ермака в Сибирь.

1584–1598 – Царствование Федора Ивановича.

1589 – Учреждение патриаршества в России.

1591 – Гибель царевича Дмитрия в Угличе.

1597 – Указ о пятилетнем сыске крестьян (урочные лета).

1598–1605 – Царствование Бориса Годунова.

1605–1606 – Правление Лжедмитрия I.

1606–1610 – Правление Василия Шуйского.

1608–1610 – Тушинский лагерь Лже Дмитрия II.

1609 – Начало открытой польской интервенции.

1613, 21 февраля – Избрание Михаила Романова царем на Земском соборе.

1613–1645 – Царствование Михаила Федоровича.

1617 – Столбовский мир со Швецией.

1632–1634 – Смоленская война.

1637–1642 – «Азовское сидение».

1645–1676 – Царствование Алексея Михайловича.

1649 – Соборное уложение.

1648–1654 – Освободительная борьба украинского народа во главе с Богданом Хмельницким.

1654 – Начало церковных реформ Никона.

1666–1667 – Дело патриарха Никона.

1676–1682 – Царствование Федора Алексеевича.

1677–1681 – Война России с Турцией и Крымским ханством.

1681 – Бахчисарайский мир с Турцией и Крымским ханством.

1682 – Отмена местничества.

1682–1725 – Царствование Петра I (до 1696 г. совместно с Иваном V).

1682 – Стрелецкий бунт в Москве. «Хованщина».

1682–1689 – Правление Софьи Алексеевны.

1687, 1689 – Крымские походы В. В. Голицына.

1687 – Открытие Славяно-греко-латинской академии.

1689 – Нерчинский договор с Китаем.
1697–1698 – «Великое посольство».
1698 – Стрелецкий бунт.
1700 – Константинопольский мир с Турцией.
1700–1721 – Северная война.
1700 – Поражение русских войск под Нарвой.
1703, 16 мая – Основание Петербурга.
1708 – Начало губернской реформы.
1709, 27 июня – Полтавская битва.
1711 – Прутский поход Петра I.
1711 – Учреждение Сената.
1714 – Указ о единонаследии.
1716 – Воинские уставы.
1718 – «Дело царевича Алексея».
1718 – Начало первой ревизии населения.
1718–1721 – Учреждение коллегий.
1720 – Учреждение Главного магистрата.
1721 – Создание Синода.
1721, 22 октября – Принятие Петром I императорского титула.
1722 – Издание Табели о рангах.
1722 – Принятие Устава о престолонаследии.
1722 – Введение подушной подати.
1724 – Принятие таможенного тарифа.
1725–1727 – Царствование Екатерины I.
1725 – Учреждение Академии наук.
1726 – Создание Верховного тайного совета.
1727–1730 – Царствование Петра II.
1730 – «Затейка» верховников.
1730–1740 – Правление Анны Иоанновны.
1731 – Отмена указа о единонаследии.
1731 – Учреждение Кабинета министров.
1736 – Указ о прикреплении работников к заводам.
1740–1741 – Царствование Ивана VI Антоновича.
1741, 25 ноября – Дворцовый переворот и возведение на трон Елизаветы Петровны.
1741–1761 – Царствование Елизаветы Петровны.
1754 – Отмена внутренних таможенных пошлин.
1761–1762 – Правление Петра III.
1762 – Манифест о вольности дворянства.
1762, 28 июня – Дворцовый переворот, низложение Петра III.
1762–1796 – Царствование Екатерины II.
1764 – Секуляризация церковных земель.

1765 – Разрешение помещикам ссылать своих крестьян в Сибирь на каторгу с зачетом этих крестьян как рекрутов.

1765 – Создание Вольного экономического общества.

1767–1768 – Уложенная комиссия.

1772 – Первый раздел Речи Посполитой.

1775 – Губернская реформа Екатерины II.

1780 – Принятие Декларации о вооруженном нейтралитете.

1783 – Присоединение Крыма к России.

1783 – Георгиевский трактат. Переход Восточной Грузии под протекторат России.

1785 – Жалованные грамоты дворянству и городам.

1793 – Второй раздел Речи Посполитой.

1795 – Третий раздел Речи Посполитой.

1796–1801 – Правление Павла I.

1797 – Учреждение об императорской фамилии (новый закон о престолонаследии).

1797 – Манифест о трехдневной барщине.

1798–1799 – Итальянский и швейцарский походы А. В. Суворова, рейд эскадры Ф. Ф. Ушакова.

1801, с 11 на 12 марта – Дворцовый переворот. Убийство Павла I.

1801–1825 – Царствование Александра I.

1801–1803 – Негласный комитет.

1802 – Образование министерств.

1803 – Указ о вольных хлебопашцах.

1809 – План государственных преобразований М. М. Сперанского.

1809 – Присоединение Финляндии к России.

1810 – Создание Государственного совета.

1811 – Реформа министерской системы.

1815 – Создание Священного союза.

1815 – Конституция Царства Польского.

1821–1822 – Создание Южного и Северного обществ.

1825–1855 – Царствование Николая I.

1825, 14 декабря – Восстание декабристов в Петербурге.

1825, 29 декабря – 1826 – Создание II и III отделений Собственной Его Императорского Величества канцелярии.

1826 – Цензурный («Чугунный») устав.

1835 – Университетский устав.

1837 – Открытие первой железной дороги

Петербург-Царское Село.

1837–1841 – Реформа управления государственными крестьянами.

1842 – Указ об обязанных крестьянах.

1855–1881 – Царствование Александра II.

1857, январь – Создание Секретного комитета по крестьянскому делу.

1859–1860 – Деятельность редакционных комиссий.

1861, 19 февраля – Отмена крепостного права.

1863 – Университетский устав.

1864, 1 января – Земская реформа.

1864, 20 ноября – Судебная реформа.

1865 – «Временные правила для печати».

1867 – Продажа Аляски Россией США.

1870 – Городская реформа.

1871 – Лондонская конференция. Отмена статей Парижского договора.

1873 – Создание Союза трех императоров.

1874, 1 января – Введение всесословной воинской повинности.

1675 – Петербургский договор между Россией и Японией.

1880–1881 – «Диктатура» М. Т. Лорис-Меликова.

1881, 1 марта – Убийство Александра II.

1881–1894 – Царствование Александра III.

1881 – Указ о переводе крестьян на обязательный выкуп.

1884 – Введение нового университетского устава.

1885 – Учреждение Дворянского банка.

1887 – Русско-германский «договор перестраховки».

1889 – Положение о земских начальниках.

1890 – Земская контрреформа.

1892 – Новое «Городовое положение».

1894–1917 – Царствование Николая II.

1897 – Денежная реформа С. Ю. Витте.

1905, май – Создание первого в России Совета (Иваново-Вознесенск).

1905,6 августа – Манифест о созыве «Булыгинской» Думы.

1905, октябрь – Всероссийская политическая стачка.

1905, 17 октября – Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка».

1905, ноябрь – Отмена выкупных платежей.

1905,11 декабря – Избирательный закон.

1906, апрель – Издание новых «Основных государственных законов».

1906, апрель-июль – I Государственная Дума.

1906–1911 – Правительство П. А. Столыпина.

1906, июль – Выборгское воззвание.

1906, 9 ноября – Указ о выходе крестьян из общины.

1907, февраль-июнь – II Государственная Дума.

1907, 3 июня – Государственный переворот: разгон Государственной Думы и принятие нового избирательного закона.

1907–1912 – III Государственная Дума.

1911 – Убийство П. А. Столыпина.

1912–1917 – IV Государственная Дума.

1914, 1 августа – Вступление России в Первую мировую войну.

1915, август – Образование Прогрессивного блока в Думе.

1917, 27 февраля – Образование Временного комитета Государственной Думы и выборы Петросовета.

1917, 1–2 марта – Создание Временного правительства.

1917, 2 марта – Отречение Николая П.

1917, 3 марта – Отречение Михаила Александровича.

1917, май – Образование первого коалиционного Временного правительства.

1917, июнь – I Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов.

1917, июль – Создание второго коалиционного Временного правительства.

1917, август – Работа Государственного совещания в Москве.

1917, 1 сентября – Провозглашение России республикой.

1917, сентябрь – Работа Всероссийского демократического совещания в Петрограде.

1917, 25 сентября – Создание третьего коалиционного Временного правительства.

1917, 25–26 октября – II Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов. Принятие первых декретов. Образование СНК.

1917, ноябрь – Введение рабочего контроля на предприятиях.

1917, декабрь – Создание ВЧК и ВСНХ.

1918, 5–6 января – Учредительное собрание.

1918, январь – III Всероссийский съезд Советов. Принятие «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа».

1918, 3 марта – Подписание Брестского мирного договора.

1918, май – Введение продовольственной диктатуры.

1918, май – 1920, ноябрь – Гражданская война в России.

1918, июнь-сентябрь – Комбеды.

1918, июль – Принятие V Всероссийским съездом Советов Конституции РСФСР.

1919, январь – Введение продразверстки.

1919, март – Принятие второй Программы партии на VIII съезде РКП(б).

1921, 8-16 марта – X съезд РКП(б). Переход к нэпу.

1922, 30 декабря – I Всесоюзный съезд Советов. Образование СССР. II Всесоюзный съезд Советов. Принятие Конституции СССР.

1925, декабрь – XIV съезд ВКП(б). Курс на индустриализацию. Разгром «новой оппозиции».

1927, декабрь – XV съезд ВКП(б). Курс на кооперирование сельского хозяйства.

1930, 5 января – Постановление ЦК ВКП(б) «О темпе коллективизации и мерах помощи государства колхозному строительству».

1936, 5 декабря – Новая Конституция СССР.

1939, август – Конфликт на реке Халхин-Гол.

1939, 23 августа – Советско-германский пакт о ненападении.

1939, сентябрь – Присоединение к СССР Западной Украины и Западной Белоруссии.

1940, июнь – Присоединение Бессарабии и Северной Буковины к СССР.

1940, август – Включение Литвы, Латвии и Эстонии в состав СССР.

1941, 22 июня – 1945, 9 мая – Великая Отечественная война.

1942, 1 января – Декларация Объединенных Наций о совместной борьбе с фашистской агрессией.

1947 – Отмена карточной системы снабжения и денежная реформа.

1949, январь – Создание Совета экономической

взаимопомощи.

1953, сентябрь – Избрание Н. С. Хрущева Первым секретарем ЦК КПСС.

1955, май – Создание Организации Варшавского договора.

1956, февраль – XX съезд КПСС.

1957 – Переход от отраслевого к территориальному принципу управления промышленностью. Создание совнархозов.

1958 – Реорганизация МТС.

1959–1965 – Семилетний план.

1961, октябрь – XXII съезд КПСС. Принятие третьей Программы партии.

1962, октябрь – Карибский кризис.

1964, октябрь – Отставка Н. С. Хрущева. Избрание Первым секретарем ЦК КПСС Л. И. Брежнева.

1965, март, сентябрь – Начало реформ в сельском хозяйстве и промышленности СССР.

1972 – Подписание СССР и США договоров по ограничению стратегических вооружений (ОСВ-1) и по противоракетной обороне (ПРО).

1975, август – Подписание Заключительного Акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

1977, 7 октября – Новая Конституция СССР.

1982, ноябрь – Смерть Л. И. Брежнева. Избрание Генеральным секретарем ЦК КПСС Ю. В. Андропова.

1984, февраль – Смерть Ю. В. Андропова. Избрание Генеральным секретарем ЦК КПСС К. У. Черненко.

1985, март – Смерть К. У. Черненко. Избрание Генеральным секретарем ЦК КПСС М. С. Горбачева.

1985, апрель – Пленум ЦК КПСС. Курс на ускорение социально-экономического развития СССР.

1986, февраль – XXVII съезд КПСС. Принятие новой редакции Программы партии.

1987, январь – Пленум ЦК КПСС. Провозглашение программы политической реформы.

1987, июнь – Пленум ЦК КПСС. Принятие решения о начале экономической реформы.

1988, июнь – XIX конференция КПСС.

1989, май-июнь – I съезд народных депутатов СССР.

1990, 11 марта – Принятие акта о независимости Литвы.

1990, март – Избрание М. С. Горбачева Президентом СССР.

1990, 12 июня – Принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР.

1991, март – Референдум о судьбе СССР.

1991, весна – Роспуск ОВД и СЭВ.

1991, 12 июня – Избрание Б. Н. Ельцина Президентом РСФСР.

1991, – Деятельность Государственного комитета по чрезвычайному

19–21 августа – положению, «августовский путч ГКЧП».

1991, ноябрь – Запрещение Б. Н. Ельциным КПСС.

1991, 8 декабря – Беловежское соглашение о роспуске СССР.

1991, 25 декабря – Сложение М. С. Горбачевым полномочий Президента СССР.

1992, январь – Либерализация цен.

1992, март – Подписание федеративного договора.

1992, 1 февраля – Декларация России и США о прекращении «холодной войны».

1992, декабрь – Отставка Е. Т. Гайдара. Назначение В. С. Черномырдина председателем правительства.

1993, 25 апреля – Референдум о доверии президенту Б. Н. Ельцину.

1993, 21 сентября – Указ Б. Н. Ельцина о начале конституционной реформы. Роспуск Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР.

1993, 12 декабря – Референдум по вопросу о принятии Конституции Российской Федерации. Выборы Государственной Думы и Совета Федерации.

1995, 11 августа – Вступление в силу Договора о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Республикой Белоруссия и Российской Федерацией.

1995, 31 декабря – Отмена таможенного контроля России на границе с Казахстаном.

1995,17 декабря – Выборы депутатов Государственной Думы.

1996, 16 июня – 3 июля – Первый и второй тур выборов Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина.

1996,18 июня – Назначение А. И. Лебедя секретарем Совета безопасности РФ и помощником Президента РФ по национальной безопасности.

1996, 15 марта – Денонсация Государственной Думой Беловежских соглашений.

1996, 2 апреля – Подписание в Москве российско-белорусского договора об образовании Сообщества Суверенных Республик.

1996, 9 августа – Инаугурация – официальная церемония вступления Б. Н. Ельцина в должность Президента РФ.

1996, ноябрь-декабрь – Вывод федеральных войск из Чечни.

1996, 6 ноября – Указ Президента РФ об объявлении 7 ноября Днем согласия и примирения.

1998, январь – Начало деноминации российского рубля.

1996, 28 февраля – Вступление России в Совет Европы.

1998, март – Отставка правительства В. С. Черномырдина.

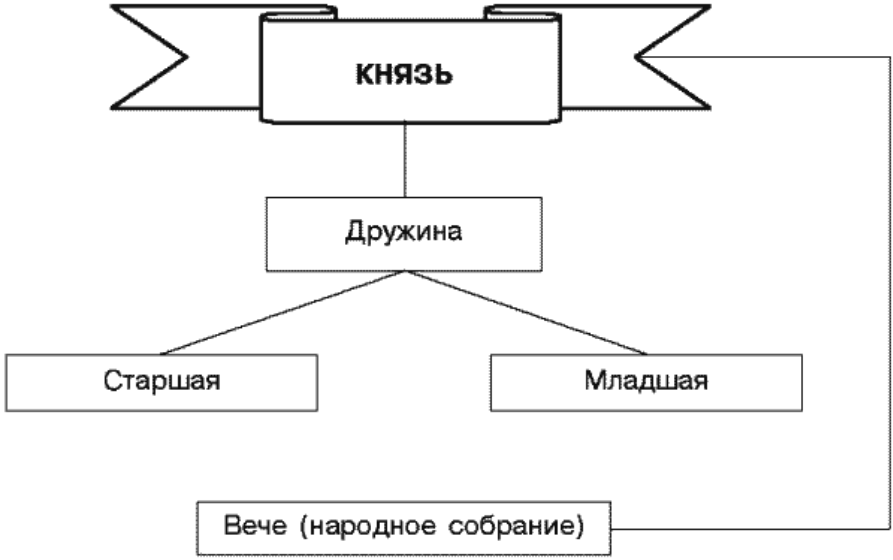
1999, декабрь – Уход Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина в отставку.

2000, март – Выборы Президента Российской Федерации В. В. Путина.

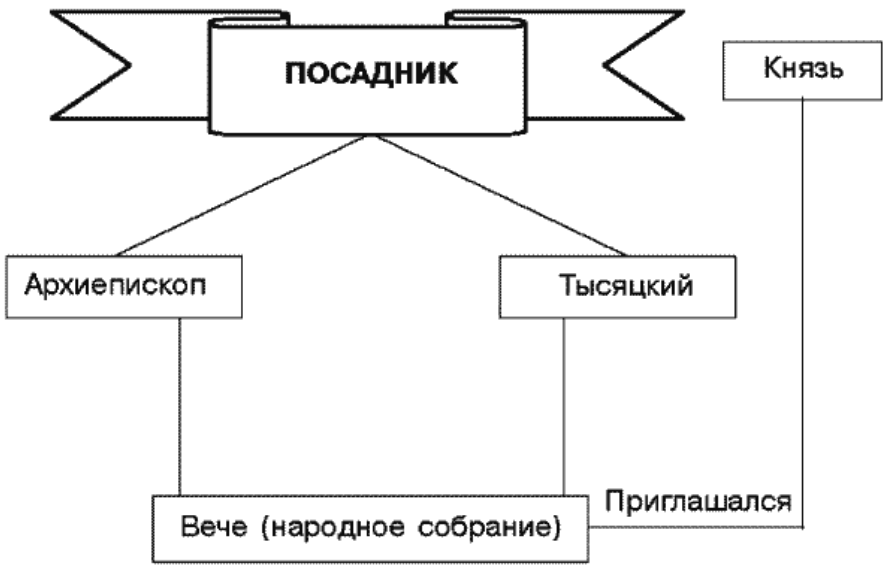
2000, май – Вступление В. В. Путина в должность Президента Российской Федерации.

Государственное управление в Российском государстве

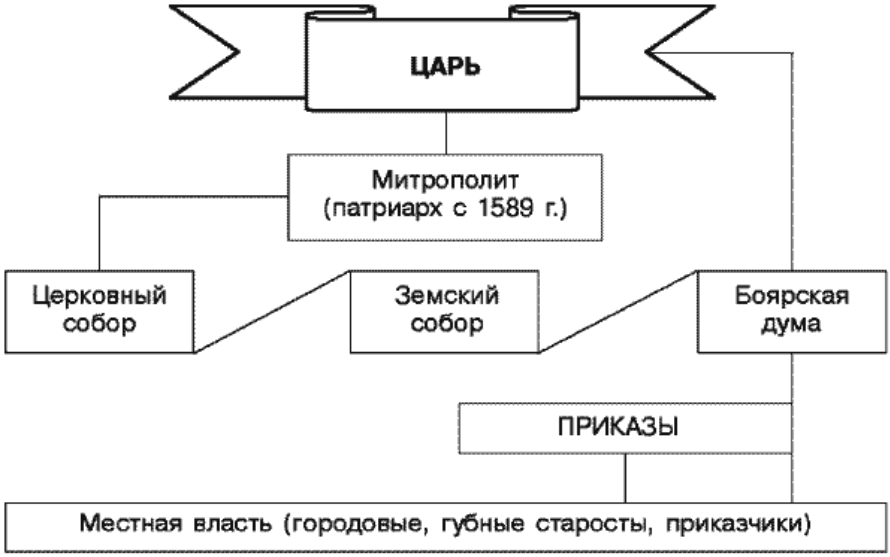
1. Управление в период военной демократии в Киевской Руси



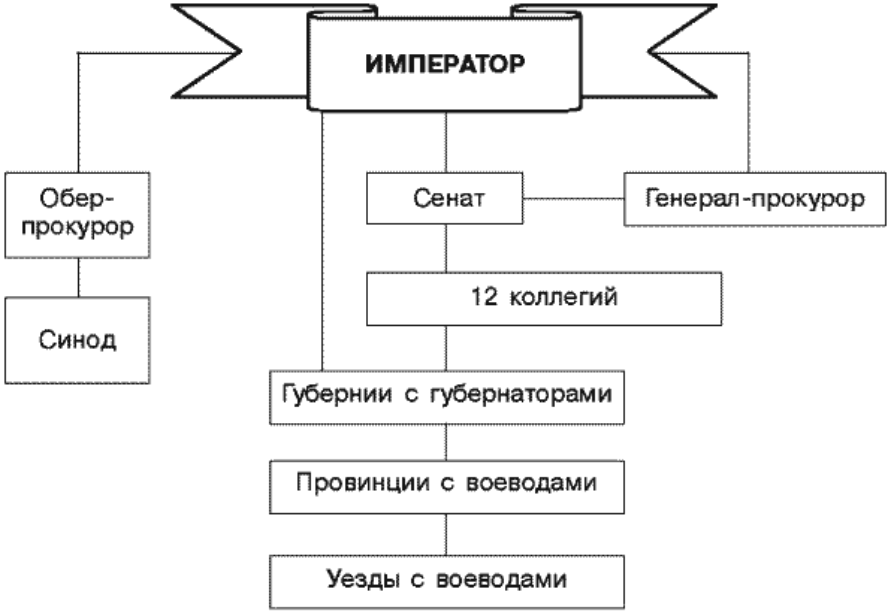
2. Государственное управление и органы власти в Новгородской республике



3. Государственное управление и органы власти в России в середине XVI в.

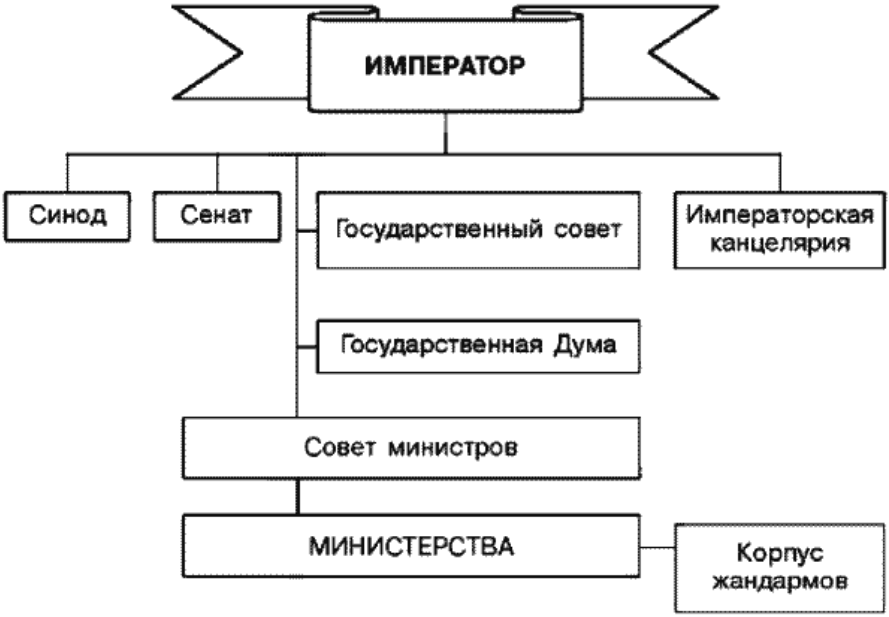


4. Государственное управление и органы власти в России при Петре I



5. Государственное управление и органы власти в России в первой половине XIX в.

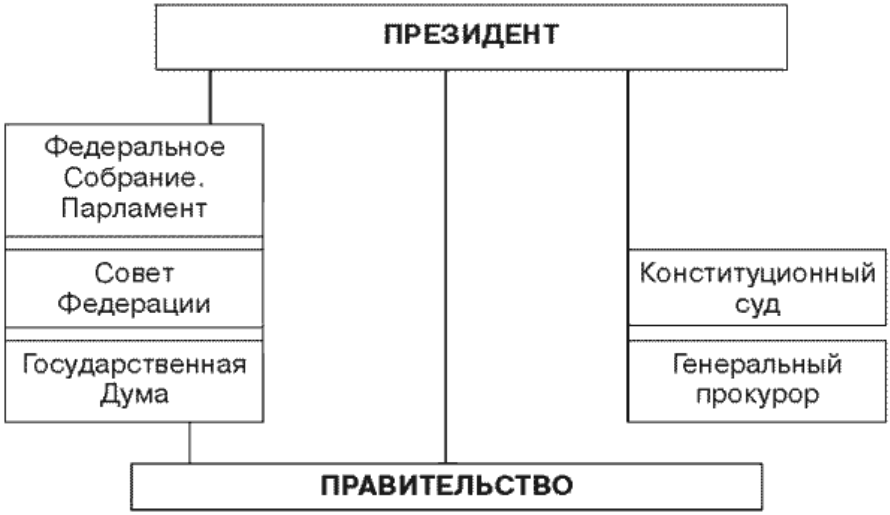
6. Государственное управление и органы власти в России 1906–1917 гг.



7. Управление в СССР в 1989–1991 гг. (по изменениям, внесенным в Конституцию в декабре 1988 г.)

По дополнениям, внесенным в Конституцию IV съездом народных депутатов СССР в декабре 1990 г.

8. Управление в Российской Федерации с 1992 г.



По Конституции РФ, принятой в декабре 1993 г.

9. Система высших органов государственной власти

Великие князья, цари, императоры, премьеры, генсеки, президенты

Столица – г. Новгород
Гостомысл
862–879 – Рюрик

Столица с 862 г. – г. Киев
879–912 – Олег Вещий

Рюриковичи
912–945 – Игорь
945–966 – Ольга Святая
966–972 – Святослав Игоревич
972–980 – Ярополк I Святославич
980-1015 – Владимир Святославич Святой
1015–1019 – Святополк I Владимирович Окаянный
1019–1054 – Ярослав I Владимирович Мудрый
1054–1068 – Изяслав I Ярославич
1068–1069 – Всеслав Брячиславич Полоцкий
1069–1073 – Изяслав I Ярославич
1073–1076 – Святослав Ярославич
1076–1078 – Изяслав I Ярославич
1078–1093 – Всеволод I Ярославич
1093–1113 – Святополк II Изяславич
1113–1125 – Владимир Всеволодович Мономах
1125–1132 – Мстислав Владимирович Великий
1132–1139 – Ярополк II Владимирович
1139–1146 – Всеволод II Ольгович Новгород-Северский
1146–1146 – Игорь Ольгович
1146–1149 – Изяслав II Мстиславич Владимир-Волынский
1149–1151 – Юрий I Владимирович Долгорукий
1151–1154 – Изяслав II Мстиславич
1154–1155 – Ростислав Мстиславич Смоленский
1155–1157 – Юрий I Владимирович Долгорукий
1157–1159 – Изяслав III Давидович Черниговский
1159–1167 – Ростислав Мстиславич
1167–1169 – Мстислав Изяславич Владимир-Волынский

Столица с 1169 г . – г. Владимир

1169–1174 – Андрей Юрьевич Боголюбский
1174–1175 – Михаил Юрьевич
1175–1175 – Ярополк III Мстиславич
1175 – Михаил Юрьевич
1176–1212 – Всеволод III Юрьевич Большое Гнездо
1212–1216 – Юрий II Всеволодович
1216–1218 – Константин Всеволодович Добрый
1218–1238 – Юрий II Всеволодович
1238–1246 – Ярослав II Всеволодович
1246–1247 – Святослав Всеволодович
1247–1248 – Михаил Ярославич Храбрый
1249–1252 – Андрей Ярославич
1252–1263 – Александр Ярославич Невский
1263–1272 – Ярослав III Ярославич
1272–1276 – Василий Ярославич Костромской
1276–1283 – Дмитрий Александрович Переяславский
1283–1284 – Андрей Александрович Городецкий
1284–1293 – Дмитрий Александрович
1293–1304 – Андрей Александрович
1304–1317 – Михаил Ярославич Святой Тверской
1317–1322 – Юрий III Данилович
1322–1326 – Дмитрий Михайлович Грозные очи
1326–1327 – Александр Михайлович Тверской

Столица перемещается в г. Москву

1328–1340 – Иван I Данилович Калита
1340–1353 – Семен Иванович Гордый
1353–1359 – Иван II Иванович Красный
1359–1389 – Дмитрий Иванович Донской
1389–1425 – Василий I Дмитриевич
1432–1446 – Василий II Васильевич
1425–1447 – Дмитрий Юрьевич Шемяка
1447–1462 – Василий II Васильевич Темный
1462–1505 – Иван III Васильевич
1505–1533 – Василий III Иванович
1533–1538 – Елена Васильевна Глинская
1533–1574 – Иван IV Васильевич Грозный
1574–1576 – Симеон Бекбулатович Касимовский
1576–1584 – Иван IV Васильевич Грозный
1584–1587 – Федор Иванович
1587–1605 – ГОДУНОВ Борис Федорович
1605–1605 – ГОДУНОВ Федор Борисович

1605–1606 – Лжедмитрий I (Отрепьев Григорий)
1606–1610 – ШУЙСКИЙ Василий Иванович
1610–1610 – «Семибоярщина»
1610–1612 – Владислав IV Сигизмундович ВАЗА Польский

Романовы
1613–1645 – Михаил Федорович
1645–1676 – Алексей Михайлович
1676–1682 – Федор Алексеевич
1682–1689 – Софья Алексеевна

Столица с 1703 г. – г. Санкт-Петербург
1682–1725 – Петр I Алексеевич Великий
1725–1727 – Екатерина I Алексеевна СКАВРОНСКАЯ
1727–1730 – Петр II Алексеевич
1730–1740 – Анна Иоанновна
1740–1741 – Иван VI Антонович
1741–1761 – Елизавета Петровна
1761–1762 – Петр III Федорович
1762–1796 – Екатерина II Алексеевна Великая
1796–1801 – Павел Петрович
1801–1825 – Александр I Павлович Благословенный
1825 – Константин Павлович
1825–1855 – Николай I Павлович
1855–1881 – Александр II Николаевич
1881–1894 – Александр III Александрович
1894–1917 – Николай II Александрович
1917–1917 – ЛЬВОВ Георгий Евгеньевич
1917–1917 – КЕРЕНСКИЙ Александр Федорович
1917–1924 – ЛЕНИН Владимир Ильич

Столица с 11 марта 1918 г. – г. Москва
1924–1953 – СТАЛИН Иосиф Виссарионович
1953–1953 – МАЛЕНКОВ Георгий Максимилианович
1953–1964 – ХРУЩЕВ Никита Сергеевич
1964–1982 – БРЕЖНЕВ Леонид Ильич
1982–1984 – АНДРОПОВ Юрий Владимирович
1984–1985 – ЧЕРНЕНКО Константин Устинович
1985–1991 – ГОРБАЧЕВ Михаил Сергеевич
1991–1996 – ЕЛЬЦИН Борис Николаевич
1996–2000 – ЕЛЬЦИН Борис Николаевич
2000 – ПУТИН Владимир Владимирович

***Класс, титул* – Обращение**

Император – Ваше Величество

Великий князь – Ваше Высочество

I–II – Ваше Высокопревосходительство

III–IV – Ваше превосходительство

V – Ваше высокородие

VI-VIII – Ваше высокоблагородие

IX-XIV – Ваше благородие

Князь, граф – Ваше сиятельство

Старший к подчиненному – Капитан Иванов, Капитан князь Иванов

Основные политические партии России в конце XIX – начале XX в.

Партия – ***Год основания*** – **Лидеры**

1. Российская социал-демократическая рабочая партия (большевиков) – *1903* – В. И. Ленин, Л. Д. Троцкий

2. Российская социал-демократическая рабочая партия (меньшевики) – *1903* – П. Б. Аксельрод, Ф. И. Дан, Л. Мартов

3. Группа «Единство» – *1917, март* – Г. В. Плеханов, А. Ф. Бурьянов, Н. И. Иорданский

4. Партия социалистов-революционеров (эсеры) – *1902* – Т. А. Гершуни, В. М. Чернов, А. Р. Гоц

5. Союз социалистов-революционеров-максималистов – *1906* – М. И. Соколов, Г. А. Нестроев

6. Партия левых социалистов-революционеров-интернационалистов – *1917, ноябрь* – М. А. Спиридонова, Б. Д. Камков, П. П. Прошьян

7. Конституционно-демократическая партия народной свободы – *1905* – П. Н. Милюков, В. А. Маклаков, В. Д. Набоков

8. Трудовая народно-социалистическая партия – *1906* – А. В. Пешехонов, В. А. Мякотин, Н. Ф. Анненский

9. Прогрессивная партия (прогрессисты) – *1912* – А. И. Коновалов, В. П. Рябушинский

10. Либеральная республиканская партия – *1917* – А. И. Гучков, М. В. Родзянко

11. Республиканская демократическая партия – *1917* – И. И. Дмитрюков, Ю. П. Гессен, А. И. Путилов

12. Всероссийский союз земельных собственников – *1916* – П. Н. Балашов, Н. Н. Львов

13. Всероссийская Федерация анархистов-коммунистов – *1917* – П. А. Кропоткин, А. А. Карелин

14. Российская федерация анархо-синдикалистов – *1917* – В. М. Эйхенбаум, Х. З. Ярчук

15. Анархисты-индивидуалисты – *1917* – А. А. Боровой, В. Л. Гордин, А. Л. Гордин

Украинские

16. Украинская социал-демократическая рабочая партия (УСДРП) – *1900* – Д. Антонович, В. Винниченко,

С. Петлюра

17. Украинская партия социалистов-революционеров – *1917, апрель* – М. Грушевский, М. Ковалевский, М. Шарг

18. Украинская партия социалистов-федералистов – *1905* – С. Ефремов, В. Прокопович, О. Шульгин

Белорусская

19. Белорусская социалистическая громада – *1902* – И. Луцкевич, А. Пашкевич, В. Адамович

Литовские

20. Социал-демократическая партия Литвы – *1896* – А. Домашявичюс, М. Моравекис, С. Кайрис

21. Партия революционных социалистов-ляудининков Литвы – *1917, апрель* – П. Балис, М. Янушкявичюс, А. Булота

22. Литовская христианско-демократическая партия – *1905* – А. Дамбраускас Якштас, П. Бучис, М. Крупавичюс

23. «Пажанга» (Прогресс) – Партия прогресса литовского народа – *1917* – Ю. Кубилюс, А. Сметона, А. Вольдемарас

Латышские

24. Партия революционных социалистов Латвии – *1900* – Э. Ролав, Э. Скубикис, М. Валтер

25. Латышская народная партия – *1905* – Ф. Вейнберг, А. Ниедре

26. Латышская партия радикалов-демократов – *1917, март* – Ф. Гросвальд, А. Красткалн, Г. Кемпел

27. Крестьянский союз (латышский) – *1917, апрель* – К. Ульманис, А. Кливе, З. Мейеровиц

28. Латышская национально-демократическая партия – *1917, июль* – Р. Ладзинь, Я. Лапинь, Э. Бланка

Эстонские

29. Эстонская социал-демократическая рабочая партия – *1917, май* – К. Act, А. Рей, Н. Кэстнер

30. Партия эстонских социалистов-революционеров – *1917, сентябрь* – Г. Суйте, Х. Крцус, Я. Клярнер

31. Эстонская демократическая партия – *1905* – Я. Тыниссон, П. Пыльд, В. Рейман

32. Эстонская радикально-демократическая партия – *1917, июль* – А. Бирк, Ю. Яксон

Армянские

33. Армянская социал-демократическая партия «Гнчак» – *1887* – А. Назарбекян, М. Вартанян, Р. Ханазатян

34. Армянский революционный союз «Дашнакцутюн» – *1890* – Х. Микаэлян, С. Заварян, С. Зорян

35. Армянская народная партия – *1917, апрель* – М. Папажанов, С. Арутюнян

Азербайджанская

36. Мусульманская демократическая партия «Мусават» – *1911* – М. Рузулзаде, А. Казимзаде, Г. Шарифзаде

Грузинские

37. Революционная партия социалистов-федералистов Грузии – *1904* – А. Джорджадзе, К. Абашидзе, Г. Ласхишвили

38. Грузинская национально-демократическая партия – *1917, шюнь* – С. Кедия, Г. Гвазава, Г. Вешапели

Мусульманские

39. Шуроисламия (Совет исламистов) (Ташкент) – *1917* – А. Вихид Кари, М. Чокаев, М. Кари, Абдурашидханов

40. Партия «Алаш» (Казахская) – *1917, шюнь* – Алихан Букейханов, Ахмет Байтурсунов

Якутская

41. Якутский трудовой союз федералистов – *1917* – Г. В. Ксенофонтов, С. А. Новгородов

Еврейские

42. Всеобщий еврейский рабочий союз в Литве, Польше и России (БУНД) – *1897* – А. Кремер, В. Коссовский

43. Еврейская социал-демократическая партия («Поалей-Цион») – *1901* – Б. Ворохов, Н. Сиркин

44. Еврейская народная партия – *1907* – С. М. Дубнов

45. Еврейская социалистическая партия «Серп» – *1906* – Х. Житловский, М. Ратнер

46. Еврейская народная группа – *1907* – М. М. Винавер, Г. Б. Слиозберг

Польские

47. Польская социалистическая партия (ППС) – *1892* – К. Крауз, С. Вронский, Ю. Пилсудский

48. Польская партия реальной политики (угодовцы) – *1905* – В. Спасович, Э. Пильц

49. Польская национально-демократическая партия – *1897* – С. Балицкий, Я. Поплавский

Финская

50. Социал-демократическая партия Финляндии – *1899* – В. Таннер

Образование и численность профессионально-политических союзов, входивших в состав Союза союзов

Всероссийский союз	Дата проведения учредительных делегатских съездов и собраний	Численность союзов и количество их отделений и групп		
		06—07.1905 г.	11.1905 г.	01.1906 г.
1. Союз инженеров и техников всех специальностей	24—26.04.1905, СПб	4000	4000 25 отд.	4000 26 отд.
2. Союз медицинского персонала	21—23.03.1905, СПб; 27—29.08.1905, Москва	1500	1500 16 отд.	2000 26 отд.
3. Академический союз	25—28.03.1905, СПб	1500 13 отд.	1800 13 отд.	—
4. Союз российских писателей	5—8.04.1905, СПб	—	220 (СПб) 3 отд.	—

5. Союз адвокатов	28—30.03.1905, СПб	2350	2500 11 отд.	—
6. Союз земцев-конституционалистов	8—9.11.1903, Москва	—	—	—
7. Союз конторщиков и бухгалтеров	6.07.1905, СПб	6000	7 100 17 отд.	—
8. Союз учителей и деятелей по народному образованию	7—10.06.1905, Выборг	3700 67 гр.	7500 462 гр.	10 800 239 гр.
9. Союз ветеринарных врачей	21—22.03.1905, Москва	—	350 30 гр.	—
10. Союз агрономов, статистиков и других деятелей экономической помощи населению	24—28.03.1905, Москва	—	—	—
11. Союз для достижения полноправия еврейского народа в России	25—27.03.1905	3000 50 гр.	7500 163 гр.	7500 150 гр.
12. Союз фармацевтов	15—18.07.1905, Москва	1000	2300 12 отд.	—
13. Союз железнодорожных служащих и рабочих	20—21.04.1905	6000 22 отд.	33 отд.	—
14. Союз равноправности женщин	6—11.05.1905, Москва	4000 48 отд.	5000 69 отд.	8000 69 отд.
15. Крестьянский союз	31.07—1.08. 1905, Москва	—	200 000 470 отд.	—
16. Союз учителей и деятелей средней школы	9—11.02.1906, Иматра	300	—	950 6 отд.
17. Союз лесоводов и техников	4—7.12.1905, СПб	100	—	150

18. Союз служащих в правительственных учреждениях	17.11.1905 — 10—14.02.1906, СПб	—	800	2 000 6 отд.
19. Союз почтово-телеграфных служащих	15.11—6.12.1905, Москва	—	46 000	50 000—55 000
20. Союз сценических деятелей	19.11.1905, СПб	—	300	300

Среднемесячный заработок чернорабочего (1904)

Показатели	США	Англия	Германия	Франция	Россия
Зарплата (в руб.)	71	41	31	43	17,5
Количество рабочих часов в неделю	56	52,5	56	60	62,5

Потребление продуктов питания рабочими Англии и России (недельное пищевое довольствие в 1913 г., кг)

Продукты питания	Английский чернорабочий (семья из 3 лиц, бюджет около 450 руб. в год)	Слесарь из Н. Новгорода (семья из 3 лиц, бюджет 400 руб. в год)
Белая мука и хлеб	7,8	7,6
Хлеб черный	—	5,6
Картофель	3,2	4
Овощи	на 4 коп.	на 12 коп.
Мясо	1,8 с салом	1,4
Масло	0,4	0,1
Масло постное	—	1,2
Сахар	1,8	1
Чай	0,2	0,04

Потребление главнейших продуктов (кг) на душу населения (1911)

Продукты	Россия	США	Англия
Пшеница	114	160	123
Рожь	110	9,6	0,96
Картофель	187,2	80	3,2
Сахар	7	34	41
Чай	0,4	0,47	2,888
Кофе	0,07	4,1	0,27
Какао	0,024	0,63	0,54
Табак	0,47	—	0,888
Спирт (л)	9,23	6,88	3,7
Пиво (л)	6,64	78,23	103,32

Основные показатели России, США и Англии в 1896–1912 гг.

Показатели	Россия	США	Англия
Население, млн	174	97	46
Рождаемость на 1000 человек	45,5	25	24,3
Продолжительность жизни, лет	32 (1896—1897)	47,3 (1900)	46,5 (1891—1900)
Количество врачей на 1000 чел.	0,18	1,8	—
Количество коек на 1000 чел.	1,3	5,4	—
Количество учащихся на 10 000 чел. (без вузов)	56	201	182
Число чиновников на 10 000 чел.	62 (Европейская Россия)	113	73
Национальный доход на одного человека (1912), долл.	43	351	237

Средний бюджет (руб.) рабочих семей (начало XX в.)

Европейская Россия: *350*
Петербург: *440*
США: *1300*
Англия: *936*

Сравнение денег русских и иностранных

Германская марка – 46 коп.,
доллар США – 1 руб. 94 коп.,
франк – 37 коп.

Рост мирового автопарка в 1885–1914 гг.

Год / Страна	1885	1900	1914
Франция	450	5000	100 000
Германия	60	2000	57 000
США	4	4000	1 300 000
Россия	2	24	10 000

Развитие железнодорожного строительства в России в 1861–1895 гг.

Годы	Длина железнодорожной сети к началу пятилетия (версты)	Построено железных дорог в течение пятилетия (версты)
1861—1865	1488	2055
1866—1870	3543	6659
1871—1875	10 202	7424
1876—1880	17 626	4529
1881—1885	21 155	3074
1886—1890	24 229	3864
1891—1895	28 093	5995

Сословный состав учащихся средней школы в 1833–1885 гг. (%)

Год	Дворяне, чиновники	Духовенство	Податные сословия
1833	78,9	2,1	19,0
1843	78,7	1,7	19,6
1853	79,7	2,3	18,0
1863	72,3	2,8	24,9
1874	57,7	5.5	35,7
1885	49,1	5,0	43,8

Между 1860 и 1900 гг. число лиц, получивших профессиональное образование, выросло с 20 до 85 тыс.

Население Российского государства

Население России было велико даже по понятиям своего времени. В наиболее населенных областях (Новгороде, Пскове и районе Волги – Оки) плотность населения в XVI в. составляла в среднем 3 человека на кв. км (в некоторых местах 1 человек на кв. км). На Западе же соответствующая цифра составляла от 20 до 30 человек. Подсчитано, что между Уралом и лежащей в 750 км от него столицей Сибири Тобольском проживало 10 тыс. человек. Столь низкая плотность населения в немалой степени объясняла бедность Московского государства и его ограниченную маневренность.

В дальнейшем рост населения России приводил к изменению демографической ситуации и соответственно к изменению внутренней политики российского правительства.

В целом данные о населении России до 1897 г. не отличались точностью. Главным способом для исчисления народонаселения служили ревизии, цель которых состояла в учете податных душ.

По несовершенным демографическим источникам, до середины XVIII в. население России оставалось относительно небольшим и составляло примерно от 6 до 10 млн человек в середине XVI в., 8-12 млн – к началу XVII в.

Для сравнения: в Австрии в этот период было 20 млн человек, во Франции – 19, Испании – 11, Польше – около 11 млн человек.

Демографический взрыв начался в России примерно в 1750 г. Между 1750 и 1850 гг. население Российской империи выросло в четыре раза (с 17 до 68 млн). Это увеличение частично можно объяснить захватом земель и присоединением к России до 10 млн человек. Вместе с тем естественный прирост был огромен. После 1850 г., когда территориальная экспансия почти прекратилась (Туркестан – единственная крупная область, присоединенная во второй половине XIX в., – был малонаселен), население России продолжало увеличиваться быстрыми темпами: с 68 млн в 1850 г. до 126,4 млн в 1897 г. и 174,5 млн в 1913 г. Если во второй половине XVI в. население выросло приблизительно на 20 %, то во второй половине XIX в. оно удвоилось.

Ревизия – Год – Количество населения, млн человек.

Первая – 1722 – 14
Вторая – 1742 – 16
Третья – 1762 – 19
Четвертая – 1783 – 28

Пятая – 1796 – 36
Шестая – 1812 – 41
Седьмая – 1815 – 45
Восьмая – 1835 – 60
Девятая – 1851 – 69
Десятая – 1858 – 74
Первая общая перепись – 1897 – 126,4
Всего: – 1914 – около 175

В 1897 г. была проведена первая перепись населения (кроме Великого княжества Финляндского), имевшая целью подробное исследование семейного положения, возрастного состава и занятий всего населения. В целом число жителей Российской империи определялось следующими цифрами.

По религиозному и сословному признакам население России к 1914 г. делилось: по вероисповеданию православные составляли 69,9 %, магометане – 10,8, католики – 8,9, протестанты – 4,8, иудеи – 4, армяне-григорианцы – 0,9 %; по сословиям: крестьяне – 77,1 %, мещане – 10,7, инородцы – 6,6, казаки – 2,3, дворяне – 1,5, духовенство – 0,5, почетные граждане (купцы) – 0,5, прочие – 0,8 %. В целом городское население составляло – 14,2 %, сельское – 85,8 % (включая Европейскую Россию, Привисленские губернии, Кавказ, Сибирь, Среднюю Азию и Финляндию).

Для сравнения: численность населения Российской Федерации на начало 1994 г. составляла 148,4 млн человек: 108,5 млн горожан (73,2 %) и 39,9 млн жителей села (26,8 %).

Российское городское население

С ростом промышленности и торговли все большая часть населения отрывалась от земледелия. Люди, порвавшие с земледелием, обычно пополняли население городов или тех новых промышленных и торговых центров, которые возникали в сельских местностях.

Население городов постоянно возрастало: городские жители составляли в 1796 г. 4,1 % всего населения страны, в 1812 г. – 4,4, в 1835 г. – 5,8, в 1851 г. – 16 %. Уже в начале XIX в. (около 1808 г.) в «многолюднейших городах России» по примерным подсчетам проживали: в Москве – около 200 тыс. жителей, в Петербурге – 250 тыс., в Астрахани, Казани и Риге – приблизительно по 30 тыс., в Ярославле – 25 тыс., в Туле и Тобольске – по 20 тыс.

В середине XIX в. из 1 тыс. городов России 878 имели менее

чем по 10 тыс. жителей и только 32 города – более чем по 20 тыс. жителей. Крупнейшими городами являлись Петербург (540 тыс. жителей), Москва (462 тыс.).

Крупными городами и важными средоточиями торгово-промышленной деятельности и местной административной власти считались губернские городские центры (8 % общего числа городов). На втором месте по своему значению стояли уездные города – 71 %. Маленькие городки, так называемые «заштатные», составляли 21 % всех городов.

По социально-сословному составу российский город первой половины XIX в. был преимущественно мещанским (50–60 %). За мещанами следует пестрая по сословному происхождению группа горожан: «разночинцы, солдаты и крестьяне» – до 38,5 % всего населения городов. Удельный вес дворянства, купечества, чиновничества и духовенства в разных городах колебался от 1,5 до 11,5 %.

Независимо от сословной принадлежности почти все горожане были задействованы в товарно-денежных отношениях. Они торговали, работали на фабриках и заводах, плавали на судах, служили в казенных учреждениях и у частных лиц – купцов, дворян. Кадры рабочих людей, занятых на промышленных предприятиях городов, слои торговой и промышленной буржуазии постоянно росли. В городах, особенно крупных, образовывалась новая разночинная интеллигенция.

Однако разнородные социальные группы, из которых складывалось городское население, не только не пользовались какой-либо административной или юридической автономией, но и не имели юридического статуса, который объединил бы их. Город никогда не принадлежал сам себе, он всегда был чужой собственностью (поначалу нередко собственностью частных владельцев, а позднее – государства), и все его население зависело от того, на чьей земле он стоял.

Все правители постоянно пытались преодолеть бесформенность городов путем сведения всех их обитателей в объединенный и юридически признанный класс, пользующийся самоуправлением. Однако на деле городское население так и оставалось разобщенным. И хотя права на самоуправление были предоставлены ему грамотой 1785 г. с великой щедростью, они сразу же были сведены на нет другими законоположениями, обеспечивающими бюрократии полный контроль над городскими организациями. И в последующем правительство относилось к городам примерно так же, как их предшественники в эпоху Московской Руси, т. е. рассматривало их как вотчину и опору царской власти в деревне.

Территория Российской империи

С 1462 по 1533 г. территория Московского государства выросла более чем в шесть раз (от 430 тыс. кв. км до 2800 тыс.).

В 1552 г. Иван IV захватил Казань и таким образом устранил главный барьер на пути русской экспансии в восточном направлении. До конца XVI в. Московское царство удвоилось в размере – с 2,8 до 5,4 млн кв. км.

В процессе расширения территории России можно выделить несколько этапов, которые имели свои особенности.

1. IX–XIII вв. – становление первоначальных территориальных пределов российской государственности, когда распад единого княжества привел к феодальной раздробленности Руси, затем – к новому этапу ее развития и объединения (после монголо-татарского нашествия).

2. XIV – первая четверть XVI в. – собирание русских земель вокруг Москвы, объединение их в единое государство и сосредоточение власти в руках самодержавия.

3. XVI – конец XVII в. – территориальные приобретения в допетровскую эпоху. Завоевания на этом этапе по типу близки к восточным. В этот период происходит формирование России как цивилизационно неоднородного общества.

Уже к середине XVII в. русские цари правили самым большим государством. Владения их росли темпами, не имевшими себе равных в истории.

В целом пределы империи за время царствования расширялись.

Правители – Площадь территории, кв. мили
Петр I – 275 571
Анна – 290 802
Елизавета – 294 497
Екатерина II – 305 794
Александр I – 339 871
Николай I – 375 774
Александр II – 389 311

Таким образом, Россия, расколовшаяся в результате реформ Петра I, постоянно завоевывала и присоединяла к себе новые территории. Уже к XVIII в. она стала представлять собой крайне сложное, противоречивое общественное образование. А к началу XX в. в составе России оказалось около 165 на родов, достигших разных уровней развития.

В дальнейшем территория России стала представлять собой единое экономическое пространство, в котором складывался единый всероссийский рынок; на всей территории России действовали единые законы Российской империи; существовали единое административное деление, общероссийская система администрации, делопроизводства и суда. Национально-этническое расселение при этом в расчет не принималось, включение новых территорий в Российское государство происходило с определенным учетом их особенностей с последующим втягиванием их в единое общество.

Государственные органы власти. Государственные и политические деятели XX в.

Председатели Государственной Думы (представительного законодательного учреждения царской России в 1906–1917 гг.)

Муромцев Сергей Андреевич, кадет, председатель I Государственной Думы (7 апреля – 8 июля 1906 г.).

Головин Федор Александрович, кадет, председатель II Государственной Думы (20 февраля – 2 июня 1907 г.).

Хомяков Николай Алексеевич, октябрист, председатель III Государственной Думы (1 ноября 1907-9 июня 1912 г.) с 1907 по 1910 г.

Гучков Александр Иванович, октябрист, председатель III Государственной Думы с 1910 по 1911 г.

Родзянко Михаил Владимирович, октябрист, председатель III (с 1911 по 1912 г.) и IV Государственной Думы (15 ноября 1912-27 февраля 1917 г.).

Председатели Совета министров (правительства России в 1905–1917 гг.)

Витте Сергей Юльевич (19 октября 1905-22 апреля 1906 г.).

Горемыкин Иван Логгинович (22 апреля – 8 июля 1906, 30 янв. 1914-20 янв. 1916 г.).

Столыпин Петр Аркадьевич (8 июля 1906-1 сентября 1911 г.).

Коковцев Владимир Николаевич (1 сентября 1911-30 января 1914 г.).

Штюрмер Борис Владимирович (20 января – 9 ноября 1916 г.).

Трепов Александр Федорович (9 ноября – 7 декабря 1916 г.).

Голицин Николай Дмитриевич (27 декабря 1916-27 февраля 1917 г.).

Главы Временного правительства в 1917 г.

Львов Георгий Евгеньевич, председатель Совета министров – правительства 1-го состава (2 марта – 6 мая), министр –

председатель правительства 2-го состава (6 мая – 8 июля)

Керенский Александр Федорович, министр – председатель правительства 2-го состава (8 июля – 24 июля), 3-го состава (24 июля – 1 сентября) и 4-го состава (25 сентября – 25 октября), с 1 по 25 сентября возглавлял «Директорию» – переходное правительство.

Органы управления и руководители Советского государства *(октябрь 1917 – декабрь 1991 г.)*

Высшие органы государственной власти

1917–1923: Всероссийский съезд Советов, избирающий Всероссийский Центральный исполнительный комитет Советов (ВЦИК).

1923–1937: Съезд Советов СССР, избирающий Центральный исполнительный комитет (ЦИК).

1938–1977: Верховный Совет СССР (ВС СССР), избирающий Президиум ВС.

1977–1989: ВС СССР, избирающий Президиум ВС в условиях действия статьи 6 Конституции СССР о руководящей роли КПСС в жизни советского общества.

Май 1989 – март 1990: Съезд народных депутатов, избирающий ВС СССР.

Март 1990 – декабрь 1991: Верховный Совет СССР, избирающий Президента СССР.

Название должности главы государства по Конституции

1917–1923: Председатель ВЦИК

1923–1937: Председатели ЦИК СССР (коллективное руководство)

1938–1989: Председатель Президиума ВС СССР

Май 1989 – март 1990: Председатель ВС СССР

Март 1990 – декабрь 1991: Президент СССР

Название главы правительства Советского государства

(октябрь 1917 – декабрь 1991 г.)

Октябрь 1917 – январь 1918: Председатель Временного правительства Совета народных комиссаров (СНК) Российской Советской Республики.

Январь 1918 – март 1923: Председатель СНК РСФСР.

Июль 1923 – март 1946: Председатель СНК СССР.

Март 1946 – декабрь 1990: Председатель Совета министров СССР.

Декабрь 1990 – сентябрь 1991: Премьер-министр Кабинета министров СССР.

Сентябрь 1991 – декабрь 1991: Комитет по оперативному управлению народным хозяйством СССР, затем Межреспубликанский экономический комитет (с октября 1991).

Главы государства

Октябрь 1917 – ноябрь 1917: Каменев (Розенфельд) Лев Борисович.

Ноябрь 1917 – март 1919: Свердлов Яков Михайлович.

Март 1919 – март 1946: Калинин Михаил Иванович.

Март 1946 – март 1953: Шверник Николай Михайлович.

Март 1953 – май 1960: Ворошилов Климент Ефремович.

Май 1960 – июль 1964: Брежнев Леонид Ильич.

Июль 1964 – декабрь 1965: Микоян Анастас Иванович.

Декабрь 1965 – июнь 1977: Подгорный Николай Викторович.

Июнь 1977 – ноябрь 1982: Брежнев Леонид Ильич.

Июнь 1983 – февраль 1984: Андропов Юрий Владимирович.

Апрель 1984 – март 1985: Черненко Константин Устинович.

Июль 1985 – октябрь 1988: Громыко Андрей Андреевич.

Октябрь 1988 – декабрь 1991: Горбачев Михаил Сергеевич

ЦИК СССР (1923–1938)

Председатели ЦИК

От РСФСР

1923–1938 Михаил Иванович Калинин.

От УССР
1923–1938 Григорий Иванович Петровский.
От БССР
1923–193 7 Александр Григорьевич Червяков.
От ЗСФСР
1923–1925, Нариман Кербалай Наджаф оглы Нариманов;
1925–1938 Газанфар Махмуд оглы Мусабеков.
От УзССР
1925–1938 Файзулла Убайдуллаевич Ходжаев.
От ТуркмССР
1925–1938 Недирбай Айтаков.
От ТаджССР
1931–1934, М. Нусратулло;
1934–1938 Абдулло Рахимбаев.

Секретари ЦИК

1923–1935 Авель Софронович Енукидзе;
1935–1937 Иван Алексеевич Акулов;
1937–1938 Александр Федорович Горкин.

Председатели ВЦИК СССР

(Всероссийского Центрального исполнительного комитета Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, после января 1918 г. – рабочих, крестьянских и казачьих депутатов) – высшего законодательного, распорядительного и контролирующего органа государственной власти РСФСР в 1917–1937 гг., между Всероссийскими съездами Советов:

Каменев Лев Борисович (27 октября – 8 ноября 1917 г.);

Свердлов Яков Михайлович (8 ноября 1917 – 16 марта 1919 г.);

Калинин Михаил Иванович (30 марта 1919 – 19 июля 1938 г.).

Руководство Российской Федерации

Президент России

(с марта 1992 г. – Российской Федерации)

Ельцин Борис Николаевич. Избран 12 июня 1991 г. Переизбран 16 июня (I тур), 3 июля 1996 г. (II тур). Вступил в должность на второй срок 9 августа 1996 г. Ушел в отставку в декабре 1999 г.

Путин Владимир Владимирович. Избран 26 марта 2000 г. Вступил в должность 7 мая 2000 г.

Правительство РСФСР

(с марта 1992 г. – Российской Федерации)

Председатель Совета Министров РСФСР и одновременно руководитель Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР (июль 1990 – октябрь 1991 г.) **Силаев Иван Степанович.**

Премьер-министры РСФСР – Российской Федерации

Октябрь 1991 – *июль* 1992 – Ельцин Борис Николаевич (исполняющий обязанности);

июль 1992 – *декабрь* 1992 – Гайдар Егор Тимурович (исполняющий обязанности).

Председатели Правительства Российской Федерации

Декабрь 1992 – март 1998 – **Черномырдин Виктор Степанович;**

апрель 1998 – август 1998 – **Кириенко Сергей Владиленович;**

сентябрь 1998 – май 1999 – **Примаков Евгений Максимович;**

май 1999 – август 1999 – **Степашин Сергей Вадимович;**

август 1999 – май 2000 – **Путин Владимир Владимирович;**

май 2000 – **Касьянов Михаил Михайлович.**

Май 1990 – сентябрь 1993 г. – ***Верховный Совет РСФСР (с марта 1992 г. -Верховный Совет Российской Федерации).***

Председатели Верховного Совета

Июнь 1990 – июль 1991 – Ельцин Борис Николаевич;

июль 1991-3 октября 1993 – Хасбулатов Руслан Имранович.

Законодательное собрание Российской Федерации

(с декабря 1993 г.).

Председатели Совета Федерации

Январь 1994 – январь 1996 г. – Шумейко Владимир Филиппович;

с *января 1996 г.* – Строев Егор Семенович;

с декабря 2001 г. – Миронов Сергей Михайлович.

Председатели Госдумы

Январь 1994 – январь 1996 г. – Рыбкин Иван Петрович;

с *января 1996 г.* – Селезнев Геннадий Николаевич.

Председатели Президиума Верховного Совета СССР (ВС СССР), постоянно действующего органа ВС СССР

(высшего органа государственной власти СССР в 1936–1991 гг.)

Калинин Михаил Иванович (12 января 1938 – 12 марта 1946);

Шверник Николай Михайлович (12 марта 1946 – 15 марта 1953);

Ворошилов Климент Ефремович (15 марта 1953 – 7 мая 1960);

Брежнев Леонид Ильич (7 мая 1960 – 15 июля 1964);

Микоян Анастас Иванович (15 июля 1964 – 9 декабря 1965);

Подгорный Николай Викторович (9 декабря 1965 – 16 июня 1977);

Брежнев Леонид Ильич (16 июня 1977 – 10 ноября 1982);

Андропов Юрий Владимирович (16 июня 1983 – 9 февраля 1984);

Черненко Константин Устинович (11 апреля 1984 – 10 марта 1985);

Громыко Андрей Андреевич (2 июля 1985 – 30 сентября 1988);

Горбачев Михаил Сергеевич (1 октября 1988 – 25 мая 1989).

Председатели Верховного Совета СССР

Горбачев Михаил Сергеевич (25 мая 1989-15 марта 1990); Лукьянов Анатолий Иванович (15 марта 1990 – августа 1991).

Президент СССР

Горбачев Михаил Сергеевич (15 марта 1990-25 декабря 1991).

Генеральные секретари Центрального Комитета (ЦК,) Российской Коммунистической партии большевиков – РКП(б) с 1918 г.; Всесоюзной Коммунистической партии большевиков – ВКП(б) с 1925 г.; Коммунистической партии Советского Союза с 1952 г.

(Первые секретари КПСС с 7 сентября 1953 по 8 апреля 1966 г.)

Сталин (Джугашвили) Иосиф Виссарионович: *(3 апреля 1922 – 5 марта 1953);*

Хрущев Никита Сергеевич: *(7 сентября 1953 – 14 октября 1964);*

Брежнев Леонид Ильич: *(14 октября 1964 – 10 ноября 1982);*

Андропов Юрий Владимирович: *(12 ноября 1982 – 10 марта 1984);*

Черненко Константин Устинович: *(13 февраля 1984 – 10 марта 1985);*

Горбачев Михаил Сергеевич: *(11 марта 1985 – 24 августа 1991).*

Главы Советского правительства

Октябрь 1917 – январь 1924 – Ленин (Ульянов) Владимир Ильич;

февраль 1924 – декабрь 1930 – Рыков Алексей Иванович;

декабрь 1930 – май 1941 – Молотов (Скрябин) Вячеслав Михайлович;

май 1941 – март 1953 – Сталин (Джугашвили) Иосиф Виссарионович;

март 1953 – февраль 1955 – Маленков Георгий

Максимилианович;

февраль 1955 – март 1958 – Булганин Николай Александрович;

март 1958 – октябрь 1964 – Хрущев Никита Сергеевич;

октябрь 1964 – октябрь 1980 – Косыгин Алексей Николаевич;

октябрь 1980 – сентябрь 1985 – Тихонов Николай Александрович;

сентябрь 1985 – декабрь 1990 – Рыжков Николай Иванович;

декабрь 1990 – август 1991 – Павлов Валентин Сергеевич;

сентябрь – декабрь 1991 – Силаев Иван Степанович.

Главы Советского правительства (с указанием должности)

Ленин (Ульянов) Владимир Ильич, Председатель Совета народных комиссаров (СНК) РСФСР (с 26 октября (8 ноября) 1917 г.), Председатель СНК СССР (6 июля 1923 – 21 января 1924);

Рыков Алексей Иванович, Председатель СНК СССР (2 февраля 1924 – 19 декабря 1930);

Молотов (Скрябин) Вячеслав Михайлович, Председатель СНК СССР (19 декабря 1930 – 6 мая 1941);

Сталин (Джугашвили) Иосиф Виссарионович, Председатель СНК СССР (6 мая 1941 – 15 марта 1946), Председатель Совета министров (СМ) СССР (19 марта 1946-5 марта 1953);

Маленков Георгий Максимилианович, Председатель СМ СССР (6 марта 1953 – 8 февраля 1955);

Булганин Николай Александрович, Председатель СМ СССР (8 февраля 1955 – 27 марта 1958);

Хрущев Никита Сергеевич, Председатель СМ СССР (27 марта 1958 – 15 октября 1964);

Косыгин Алексей Николаевич, Председатель СМ СССР (15 октября 1964 – 23 октября 1980);

Тихонов Николай Александрович, Председатель СМ СССР (23 октября 1980 – 27 сентября 1985);

Рыжков Николай Иванович, Председатель СМ СССР (27 сентября 1985 – 26 декабря 1990);

Павлов Валентин Сергеевич, премьер-министр СССР – глава Кабинета министров – исполнительно-распорядительного органа, подчиненного Президенту СССР, Правительства СССР (14 января – 22 августа 1991);

Силаев Иван Степанович, глава Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР (24 августа – 19 декабря 1991), Председатель Межреспубликанского экономического комитета, Председатель Межгосударственного экономического

комитета – премьер-министр Экономического сообщества (14 ноября – 19 декабря 1991).

Председатели Верховного Совета РСФСР

Ельцин Борис Николаевич (29 мая – 10 июля 1991);

Хасбулатов Руслан Имранович (28 октября 1991 – октябрь 1993).

Председатели Совета министров Российской Федерации

Силаев Иван Степанович, Председатель Совета министров РСФСР (15 июня 1990 – 26 сентября 1991);

Ельцин Борис Николаевич, Председатель Правительства РСФСР – РФ (6 ноября 1991 – 15 июня 1992);

Гайдар Егор Тимурович, исполняющий обязанности Председателя Правительства РФ (15 июня – 15 декабря 1992);

Черномырдин Виктор Степанович, Председатель Совета министров – Правительства РФ (с 14 декабря 1992 г.).

Преемственность Российской государственности

1. Древняя Русь, IX–XI вв.
2. Киевская Русь, XI–XII вв.
3. Владимиро-Суздальская Русь, XII–XIV вв.
4. Великое княжество Московское, XIV–XV вв.
5. Московское государство (Московское царство с 1547 г., Великорусское государство, Русское государство, Россия), конец XV–XVII вв.
6. Российская империя (1721–1917)
7. Российская Республика[2]
8. Российская Советская Республика[3]
9. Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика[4]
10. СССР[5]
11. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика[6]
12. Российская Федерация – Россия (РФ – Россия)[7]

Конституции (основные законы)

13. Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка»)[8]

14. Основные государственные законы Российской империи 1906 г.[9]

15. Конституция РСФСР 1918 г.[10]

16. Конституция СССР 1923 г.[11]

17. Конституция СССР 1936 г.[12]

18. Конституция (Основной закон) СССР 1977 г.[13]

19. Конституция (Основной закон) РСФСР 1978 г.[14]

20. Конституция РФ 1993 г.[15]

Генералиссимусы и фельдмаршалы России

№ п/п. Титул – Фамилия, имя, отчество – Год присвоения звания

Генералиссимусы

1. Князь – Александр Данилович Меншиков – 1727
2. Принц – Антон Ульрих Брауншвейг-Люнебургский – 1740
3. Князь – Александр Васильевич Италийский, граф Суворов-Рымникский – 1799

Генерал-фельдмаршалы

1. Граф – Федор Алексеевич Головин – 1700
2. Герцог – Карл Евгений де Кроа – 1700
3. Граф – Борис Петрович Шереметев – 1701
4. Князь – Александр Данилович Меншиков – 1709
5. Князь – Аникита Иванович Репнин – 1724
6. Князь – Михаил Михайлович Голицын – 1725
7. Граф – Ян Сапега – 1726
8. Граф – Яков Вилимович Брюс – 1726
9. Князь – Василий Владимирович Долгорукий – 1728
10. Князь – Иван Юрьевич Трубецкой – 1728
11. Граф – Бурхард Христофор Миних – 1732
12. Граф – Петр Петрович Ласси – 1736
13. Принц – Людовик Вильгельм Гессен-Гомбургский – 1742
14. Граф – Кирилл Григорьевич Разумовский – 1750
15. Князь – Никита Юрьевич Трубецкой – 1756
16. Граф – Александр Борисович Бутурлин – 1756
17. Граф – Алексей Григорьевич Разумовский – 1756
18. Степан Федорович Апраксин – 1756
19. Граф – Петр Семенович Салтыков – 1759
20. Граф – Александр Иванович Шувалов – 1761
21. Граф – Петр Иванович Шувалов – 1761
22. Принц – Петр Август Фридрих Голштейн-Бекский – 1762
23. Герцог – Георг Людвиг Голштейн-Шлезвигский – 1762
24. Граф – Алексей Петрович Бестужев-Рюмин – 1762
25. Князь – Александр Михайлович Голицын – 1769
26. Граф – Петр Александрович Румянцев-

Задунайский – 1770

27. Граф – Захар Григорьевич Чернышев – 1773

28. Ландграф – Гессен-Дармштадский Людвиг IX – 1773

29. Герцог – Карл Людвиг Голштейн-Бекский – 1773

30. Князь – Григорий Александрович Потемкин-Таврический – 1784

31. Князь – Александр Васильевич Италийский, граф Суворов-Рымникский – 1794

32. Князь – Николай Иванович Салтыков – 1796

33. Князь – Николай Васильевич Репнин – 1796

34. Граф – Иван Григорьевич Чернышев – 1796

35. Граф – Иван Петрович Салтыков – 1796

36. Граф – Иван Карпович Эльмт – 1797

37. Граф – Валентин Платонович Мусин-Пушкин – 1797

38. Граф – Михаил Федотович Каменский – 1797

39. Дюк – Виктор Франциск де Брольи – 1797

40. Князь – Александр Александрович Прозоровский – 1807

41. Граф – Иван Васильевич Гудович – 1807

42. Князь – Михаил Илларионович Голенищев-Кутузов Смоленский – 1812

43. Князь – Михаил Богданович Барклай де Толли – 1814

44. Герцог – Артур Уэлсли Веллингтон – 1818

45. Князь – Петр Христианович Витгенштейн – 1826

46. Князь – Фабиан Вильгельмович Остен-Сакен – 1826

47. Граф – Иван Иванович Дибич-Забалканский – 1829

48. Князь – Иван Федорович Варшавский, граф Паскевич-Эриванский – 1829

49. Граф – Радец Иозеф фон Радецкий – 1836

50. Князь – Петр Михайлович Волконский – 1843

51. Князь – Михаил Семенович Воронцов – 1855

52. Князь – Александр Иванович Барятинский – 1859

53. Эрцгерцог – Альбрехт Австрийский – 1863

54. Граф – Федор Федорович Берг – 1865

55. Граф – Хельмут Карл Бернгхард фон Мольтке – 1871

56. Кронпринц Германский – Фридрих-Вильгельм – 1872

57. Великий князь – Николай Николаевич старший –

1878

58. Великий князь – Михаил Николаевич – 1878
59. Король Черногории – Николай I – 1878
60. Иосиф Владимирович Гурко – 1894
61. Граф – Дмитрий Алексеевич Милютин – 1898
62. Король Румынии – Карл! – 1912

Генерал-фельдмаршалы-лейтенанты

1. Барон – Георг Венедикт Огильви – 1702
2. Гольц – 1707

Столицы и резиденции России

№ п/п	Город	Административный статус	Годы	Географическое положение в государстве
1	Ладога	Княжеская резиденция	859—864	Север
2	Новгород	Столица княжества	864—882	Север
3	Киев	Столица Великого княжества	882—1169	Юг
4	Владимир *(Володимер, Владимир Залесский, Владимирна Клязьме)*	Столица Великого княжества	1169—1328 (фактически)	Центр
		Столица Великого княжества	до 1432 г., (формально)	Центр
Временные резиденции великого князя				
5	Кострома	Резиденция великого князя	1272—1276 (1278?)	Центр
6	Тверь	То же	1305—1319	То же

7	Москва	То же	1319—1322	То же
8	Тверь	То же	1322—1327	То же
9	Москва	Столица великого княжества и резиденция митрополита	1328—1432 (фактически)	То же
10	Москва	Столица великого княжества	1432—1547 (юридически)	То же
11	Москва	Столица царства	1547—1712 *Резиденция патриарха с 1589 г.*	То же
12	Санкт Петербург	Столица царства	1712—1721	Север
13	Санкт Петербург	Столица империи	1721—1917, 28 февраля	То же
14	Петроград	Столица империи	в 1914—1917	Север
15	Петроград	Столица Российской республики	28.02.1917—25.10.1917	То же
16	Петроград	Столица РСР	8.11.1917—10.11.1918	То же
17	Москва	Столица РСФСР	11.11.1918—01.10.1923	Центр
18	Москва	Столица СССР	01.01.1923—07.12. 1991	Центр
Временное перенесение резиденции правительства из Москвы в Куйбышев (Самару) — переезд туда 18 октября 1941 г. Президиума Верховного Совета СССР (М. И. Калинина) и дипломатического корпуса (посольств)				
19	Москва	Столица РФ (России)	с 07.12.1991	Центр

Церковная власть
Предстоятели русской церкви

Митрополиты. Киев
Святой Михаил – *988–992*
Леонтий – *992-1008*
Иоанн I – *1008–1035*
Феопемпт – *1035–1049*
Святой Иларион – *1051 – ок. 1053*
Ефрем – *1055*
Георгий – *1062 – ок. 1072*
Святой Иоанн II – *1077–1089*
Иоанн III – *1089–1090*
Святой Ефрем – *1091–1096*
Святой Николай – *1097 – ок. 1103*
Никифор I – *1104–1121*
Никита – *1122–1126*
Вдовство Церкви – *1126–1130*
Михаил II – *1130–1145*
Климент – *1147–1155*
Святой Константин I – *1156–1159*
Феодор – *1161–1163*
Иоанн IV – *1164–1166*
Константин II – *1167 – ок. 1172*
Никифор II – *ок. 1182–1197*
Матфей – *ок. 1201–1220*
Кирилл I – *1224–1233*
Иосиф – *1237–1240*
Святой Кирилл II – *1243–1280*

Владимир
Святой Максим Грек – *1283–1305*
Святой Петр – с 1325 в Москве – *1308–1326*

Москва
Святой Феогност – *1328–1353*
Святой Алексий – *1354–1378*
Святой Киприан – *1380–1385*
Пимен – *1385–1390*
Святой Киприан – *Повторно 1390–1406*
Святой Фотий – *1410–1431*
Исидор – *1437–1441*

Святой Иоана – *1449–1461*
Святой Феодосии – *1461–1465*
Святой Филипп I – *1465–1473*
Святой Геронтий – *1473–1489*
Зосима – *1491–1494*
Святой Симон – *1496–1511*
Варлаам – *1511–1522*
Даниил – *1522–1539*
Святой Иоасаф – *1539–1543*
Святой Макарий – *1543–1563*
Афанасий – *1564–1566*
Святой Филипп II – *1566–1568*
Кирилл III – *1568–1572*
Антоний – *1572–1581*
Дионисий – *1581–1586*
Святой Иов – *1586–1589*

Патриархи
Святой Иов – *1589–1605*
Святой Ермоген – *1606–1612*
Междупатриаршество – *1612–1619*
Филарет Никитич – *1619–1633*
Иоасаф I – *1634–1641*
Иосиф – *1642–1652*
Никон – *1652–1658*
Питирим – *1658–1667*
Иоасаф II – *1667–1672*
Питирим – *1672–1673*
Иоаким – *1674–1690*
Андриан – *1690–1700*
Стефан Яворский – *1700–1721*

Местоблюститель Патриаршего престола Святейший синод в Петербурге (1721–1918)

Патриархи. Москва.
Святой Тихон – *1918–1925*
Местоблюститель Патриаршего престола Петр – *1925–1936*
Сергий – *1936–1943*
Местоблюститель Патриаршего престола Патриарх Сергий – *1943–1944*
Алексий I – *1945–1970*
Пимен – *1971–1989*
Алексий II – *с 1990, день интронизации 28. V (10.06)*

Литература

Абсолютизм в России. М., 1964.

Аврех А. Я. Царизм накануне свержения. М., 1989.

Аврех А. Я. Столыпин и судьба реформ в России. М., 1991.

Агафонова Е. А., Иванова М. Д. Гербы дворянских родов России. М., 1991.

Административная реформа в России XVIII–XIX вв. М., 1990.

Акимов А. В. Мировое население: взгляд в будущее. М., 1992.

Акты царствования Екатерины II. М., 1907.

Акты Московского государства: В 3 т. СПб, 1890.

Акты, относящиеся до юридического быта древней России. СПб., 1857.

Александров Д. Н. Очерки по истории княжеской власти. М., 1995.

Александров М. Государство, бюрократия и абсолютизм в истории России. СПб., 1910.

Александров Н. Д., Сулимое В. Е. Политические противоречия и управление в российском обществе. М., 1992.

Алъшиц Д. Н. Начало самодержавства в России. Л., 1988.

Амелин Г. К. Государство и право Руси. М., 1962.

Андреев А. История власти в России. М., 1999.

Андреев В. В. Представители власти в России после Петра I. Пг., 1871.

Анискевич А. С. Массы и лидеры в условиях перехода от диктатуры к демократии // Вестник МГУ. 1992. № 2.

Арсенъев Ю. В. Описание Москвы и Московского государства. М., 1911.

Архипова Т. Г. и др. История государственной службы. М., 1997.

Ахиезер А. С. Россия: критика исторического опыта: В 3 т. М., 1991.

Ашин Г. Правящая элита и общество // Свободная мысль. 1993. № 7.

Байроу Д. Янус в лаптях: крестьяне в русской революции 1905–1917 гг. // Вопросы истории. 1992. № 1.

Бабицкий Б. Е. Общественно-политический строй и право. Минск, 1957.

Бакунин М. А. Государственность и анархия. Философия, социология, политика. М., 1989.

Бантыш-Каменский Д. И. Словарь достопамятных людей земли русской. М., 1836.

Барсов Т. В. Святейший Синод в его прошлом. СПб., 1896.

Барсов Т. В. Синодальные учреждения прежнего времени. СПб., 1879.

Барсов Т. В. Об управлении русским военным духовенством. СПб., 1879.

Бахрах Д. Н. Государственная служба в России. Екатеринбург, 1995.

Белоцерковский В. Самоуправление – будущее человечества или новая утопия? М., 1992.

Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации. СПб., 1903.

Бердяев Н. А. Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990.

Бердяев Н. А. Судьба России. М., 1990.

Бессонов Б. Н. Русская идея, мифы и реальность: В 2 т. М., 1993.

Бжезинский З. Большой провал. Агония коммунизма. Квинтэссенция. М., 1990.

Бовыкин В. И. Формирование финансового капитала в России: Конец XIX – 1908 г. М., 1984.

Бородин А. П. Объединенное дворянство и аграрная реформа // Вопросы истории. 1993. № 9.

Блосфельд Г. Э. Сборник законов о российском дворянстве. СПб., 1901.

Бобровский П. О. Переход России к регулярной армии. СПб., 1885.

Богословский М. М. История. Областная реформа Петра Великого. М., 1902.

Богоявленский С. К. Приказные дьяки XVII века // Исторические записки. М., 1937. Т. 1.

Богоявленский С. К. Приказные судьи XVII века. М.; Л., 1946.

Борьба Руси за создание своего государства. М., 1945.

Боффа Дж. От СССР к России. М., 1996.

Боярская книга 1627. М., 1986.

Буганов В. И. Мир истории. Россия в XVII столетии. М., 1989.

Бычкова М. Е. Родословные книги XVI века. М., 1975.

Бычкова М. Е. Состав класса феодалов России в XVII веке. М., 1986.

Варадинов Н. В. История Министерства внутренних дел. СПб., 1858.

Великие реформы в России. 1856–1874: Сб. статей. М., 1992.

Веретенников В. И. Из истории Тайной канцелярии. 1911.

Веретенников В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России. Х. 1915.

Вернер И. И. О времени и причинах образования Московских приказов. М., 1907.

Верт Н. История советского государства. 1900–1991. М., 1992.

Веселовский С. Б. Дьяки и подьячие XV–XVII веков. М., 1975.

Веселовский С. Б. Исследования по истории класса служилых землевладельцев. М., 1969.

Веселовский С. Б. Приказный строй управления Московского государства. Киев, 1912.

Вест Д. Л. Буржуазия и общественность в предреволюционной России // Отечественная история. 1992. № 1.

Вицын А. Краткий очерк управления в России. Казань, 1855.

Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. СПб., 1907.

Владимирский-Буданов М. Ф. Хрестоматия по истории русского права. Киев, 1889.

В поисках своего пути: Россия между Европой и Азией. Ч. I. М., 1994.

Военная история Российского государства. СПб., 1839.

Волков Н. Е. Придворный дневник 1657 года. СПб., 1901.

Волков С. В. Русский офицерский клуб. М., 1993.

Волошина В. И, Титов К. А. Государственная служба в России. М., 1995.

Воскресенский Н. А. Законодательные акты Петра I. М.; Л., 1945.

Восленский М. Номенклатура. М., 1991.

Гальперин Г. Б. Форма правления Русского централизованного государства XV века. Л., 1964.

Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году. Реформы и революция. СПб., 1991.

Ганичев П. П. Воинские звания. М., 1989.

Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. М., 1990.

Герберштейн С. Записки о московских делах. СПб., 1908.

Горсей Д. Записки о России. XVI–XVII века. М., 1990.

Горский А. А. Древнерусская дружина. М., 1989.

Государственная история России. М., 1991.

Государственные учреждения России XVI–XVIII веков. М., 1991.

Государство российское: власть и общество. Сб. документов. М., 1996.

Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. М., 1941.

Градовский А. Д. Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры. СПб., 1866.

Градовский А. Д. История местного управления в России. СПб., 1868.

Гражданское чинопроизводство в России. СПб., 1887.

Греков Б. Д. Киевская Русь. М., 1950.

Греков Б. Д. Крестьяне на Руси. М., 1952.

Григорьев В. Реформа местного управления при Екатерине II. М., 1910.

Гумилев Л. Н. От Руси к России: Очерки этнической истории. М., 1992.

Данилевский Н. Россия и Европа. М., 1991.

Данилов С. Ю., Никитин В. М. Очерки истории Отечества. М., 2000.

Демидова Н. Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987.

Демин В. А. Государственная Дума в России (1906–1917). Механизм функционирования. М., 1996.

Деревня в начале века: революция и реформа. М., 1995.

ДжиласМ. Лицо тоталитаризма. М., 1992.

Добровольский А. М. Основы организации центрального военного управления в России и в важнейших западноевропейских государствах. СПб., 1901.

Древнерусские княжеские уставы. М., 1976.

Дубровина А. Б. Общественно-политический строй Киевской Руси. Киев, 1981.

Дьяконов М. А. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси. М., 1926.

Дякин В. С. Деньги для сельского хозяйства. (Выбор пути экономического развития России. 1892–1914 гг.) // Отечественная история. 1991. № 3.

Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.

Ерошкин Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты. М., 1981.

Заводская С. В. Социальные группы господствующего класса Древней Руси. М., 1987.

Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978.

Законодательные акты Русского государства второй половины XVI – первой половины XVII в.: Тексты. Л., 1986.

Захарова Л. Г. Самодержавие, бюрократия и реформы 60-х гг. XIX в. // Вопросы истории. 1989. № 10.

Зимин А. А. О составе дворцовых учреждений Русского государства конца XV – 1-й трети XVI века // Исторические записки. М., 1958. Т. 63.

Зимин А. А. Состав Боярской думы в XV–XVI веках // Археографический ежегодник– 1957. М., 1958.

Зимин А. А. Формирование боярской служилой аристократии

в России во второй половине XV – первой трети XVI в. М., 1988.

Иванов А. Е. Ученые степени в Российской империи. М., 1994.

Иванов В. А. Губернское чиновничество. Калуга, 1994.

Из архива тайных дел. СПб., 1911.

Изместьева Т. Ф. Россия в системе европейского рынка. Конец XIX – начало XX в. М., 1991.

Ильин М. В., Коваль Б. И. Две стороны одной медали: гражданское общество и правовое государство // Полис. 1992. № 1–2.

Индова Е. И. Дворцовое хозяйство в России. М., 1964.

Исаев И. А. История государства и права России. М., 1994.

История государственного управления в России. М., 1997.

История государственного управления в России XIX века. М., 1997.

История Отечества: люди, идеи, решения: Очерки истории России IX – начала XX в. М., 1991.

История политической партии России. М., 1994.

История Правительствующего Сената за 200 лет: В 4 т. СПб., 1911.

История России. XX век. М., 1996.

Калина В. Ф. Политическое развитие России второй половины XIX – начала XX века. М., 1993.

Карамзин Н. М. История государства Российского. Т. IX–XII. Калуга, 1993.

Карпович Е. П. Родовые прозвания и титулы в России и слияние иноземцев с русскими. М., 1991.

Ключевский В. О. Боярская дума Древней Руси. Пг., 1919.

Ключевский В. О. Сочинения: В 9 т. Т. V. М., 1989. Т. IX. М., 1990.

Ключевский В. О. Терминология русской истории. История сословий в России. Сочинения: В 9 т. М., 1989.

Кобрин В. Б. Власть и собственность в средневековой России (XV–XVI века). М., 1985.

Коржихина Т.П., Сенин Д. С. История российской государственности. М., 1995.

Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения. М., 1994.

Корнилов А. А. Курс истории России XIX в. М., 1993.

Королева-Конопляная Г. И. Идеальное государство и идеальное управление в политических учениях Платона и Аристотеля. М., 1992.

Коэн С. Американская политика и будущее России // Полис. 1993. № 3.

Крестьянские права и учреждения. СПб., 1904.

Лазарев Б. М. Государственная служба. М., 1993.

Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России. М., 1993.

Латкин В. И. Земские соборы Древней Руси. СПб., 1885.

Ленин В. И. Государство и революция // Полн. собр. соч. Т. 33.

Ленин В. И. О государстве // Там же. Т. 39.

Леонтьев А. К. Образование приказной системы управления в Русском государстве. М., 1961.

Лесников Г. П. Властные отношения в России в условиях экономических и политических реформ. М., 1993.

Лимонов Ю. А. Владимиро-Суздальская Русь. Л., 1987.

Литвак Б. Г. Русское православие в XIX в. // Русское православие. Вехи истории. М., 1989.

Лихачев Н. П. Разрядные дьяки XVI века. М., 1888.

Локк Дж. Два трактата о государственном правлении. Сочинения: В 3 т. М., 1988. Т. 3.

Макиавелли Н. Государь. М., 1989.

Манохин В. Л. Государственные органы и государственная служба. Нижний Новгород, 1995.

Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966.

Маркиз Астольф де Кюстин. Николаевская Россия. М., 1990.

Материалы для истории русского дворянства. СПб., 1886.

Материалы по истории восстания декабристов: В 10 т. М., 1950. Предисловие к IX тому.

Милюков П. Н. Воспоминания: В 2 т. М., 1990.

Мироненко С. В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989.

Михайловский А. Т. Реформа государственного самоуправления в России. М., 1908.

Мокин С. В., Бандура С. И. Человек и власть // Вестник МГУ. 1992. № 2.

Назаров В. Д. О структуре «Государева двора» в середине XVI века // Общество и государство феодальной России. М., 1975.

Насонов А. Н. «Русская земля» и образование территории древнерусского государства. М., 1951.

Неизбежность империи. М., 1996.

Нелидов А. А. История государственных учреждений СССР. М., 1962.

Нечкина М. В. Декабристы. М., 1982.

Николай II. Воспоминания, дневники. СПб., 1994.

Ницше Ф. Сочинения: В 2 т. М., 1990. Т. I.

Носовский Г. В., Фоменко А. Т. Империя. М., 1997.

Общество и государство феодальной России. М., 1975.

Овсянко Д. М. Советская государственная служба. М., 1987.

Ольденбург С. С. Царствование императора Николая II. М., 1992.

Охлябинин С. Честь мундира. Чины. М., 1994.

Павлов А. П. Государев двор и политическая борьба при Борисе Годунове. СПб., 1992.

Павлов А. П. Приказы и приказная бюрократия // Исторические записки. Кн. 116. М., 1988.

Павлов А. П. Сословия и государственная власть в России. XV – середина XIX в. М., 1992. Ч. 2.

Павлов-Силъванский Н. Б. Феодализм в России. М., 1988.

Пайпс Р. Россия при старом режиме. М., 1993.

Пастухов В. Б. Российское демократическое движение: путь к власти//Полис. 1992. № 1–2.

Платон. Государство. Соч. М., 1971. Т. 3: Политические проблемы современности. М., 1991.

Плеханов Г. В. Русский рабочий в революционном движении. Л., 1989.

Повесть временных лет. СПб., 1948.

Полное собрание законов. СПб., 1830.

Пресняков А. Е. Княжеское право в Древней Руси: Лекции по русской истории. М., 1993.

Примаков Е. Восемь месяцев плюс. М., 2001.

Пьянков А. П. Происхождение общественного и государственного строя Древней Руси. Минск, 1980.

Рабочий класс от зарождения до начала XX века. М., 1983.

Разрядная книга. М., 1844.

Рапов О. М. Княжеские владения на Руси. М., 1977.

Рассел Б. Практика и теория большевизма. М., 1991.

Рашин Л. Г. Население России за 100 лет. М., 1956.

Реформы Петра I и судьбы России. М., 1994.

Рогов В. А. Государственный строй Древней Руси. М., 1984.

Российское законодательство X–XX веков. М., 1986.

Российское законодательство с древних времен до начала XX века. В 6 т. М., 1984–1988.

Российские самодержцы. М., 1993.

Русское общество 30-х годов XIX века: Люди и идеи. Мемуары современников. М., 1991.

Русское централизованное государство XV–XVIII веков. М., 1980.

Сергеевич В. Древности русского права. СПб., 1908.

Скрынников Р. Г. Государство и церковь на Руси в XIV–XVI вв. Новосибирск, 1991.

Собрание государственных грамот и договоров. М., 1813–1864.

Солженицын А. И. Двести лет вместе. М., 2001.

Соловьев С. М. Сочинения. Кн. 1.: История России с древнейших времен. М., 1988. Т. 1–2.

Соловьев С. М. Чтение и рассказы по истории России. М., 1990.

Соловьева А. М. Промышленная революция в России XIX века. М., 1990.

Спенсер Г. Личность и государство // Свободная мысль. 1991. № 13.

Спиридович А. Л. При царском режиме. М., 1926.

Сташевский Е. Д. К вопросу о том, когда и почему возникли чети. Киев, 1908.

Столыпин П. А. Нам нужна великая Россия. Полн. собр. речей в Государственной думе и Государственном совете 1906–1911 гг. М., 1991. С. 1–107.

Строев Е. С. Самоопределение России и глобальная модернизация. М., 2001.

Суд в Московском государстве. М., 1936.

Таланов В. Психологический портрет В. Путина. СПб., 2000.

Татищев В. Н. История Российская: В 5 т. М., 1964.

Толочко А. П. Князь в Древней Руси: власть. Киев, 1992.

Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII веке. М., 1960.

Фей С. Происхождение Первой мировой войны. М., 1934.

Флоренский П. А. Предлагаемое государственное устройство в будущем // Литературная учеба. 1991. № 3.

Флоровский Г. Пути русского богословия. Париж, 1988.

Церковь в истории России (IX в. – 1917 г.). М., 1967.

Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства. М., 1978.

Чернышева Н. Ф. Российская империя в XVIII веке. М., 1983.

Чин поставления на царство Алексея Михайловича. СПб., 1882.

Шепелев Л. Е. Титулы, мундиры, ордена в Российской империи. Л., 1991.

Щапов Я. Н. Государство и церковь Древней Руси X–XII века. М., 1989.

Щапов Я. Н. Княжеские уставы и церковь в Древней Руси. М., 1972.

Щегало Н. Б. История отечества. М., 1998.

Щепетев В. И. Российская государственность середины XIX – начала XX века: правовые основы и тенденции развития. СПб., 2001.

Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона.

СПб., 1890–1907.

Эпоха Ельцина: Очерки политической истории. М., 2001.

Яковлев А. И. Омут памяти. От Столыпина до Путина. М., 2002.

notes

Примечания

1

Вассал – землевладелец-феодал, зависимый от более крупного феодала. Сюзеренитет – господство сюзерена над вассалом.

2

Провозглашена Временным правительством 1 сентября 1917 г.

3

Провозглашена II Всероссийским съездом Советов 26 октября 1917 г.

4

Объявлена III Всероссийским съездом Советов (10–18 января 1918).

5

Союз Советских Социалистических Республик, образован на I Всесоюзном съезде Советов 30 декабря 1922 г.

6

Правопреемница СССР после отзыва Верховным Советом РСФСР своих представителей из Верховного Совета СССР, денонсирования им Договора об образовании СССР 30 декабря 1922 г. и ратификации Минского Соглашения от 8 декабря 1991 г. о создании Содружества Независимых Государств (СНГ) 12 декабря 1991 г.

7

Новое наименование государства, установленное VI съездом народных депутатов РФ 21 апреля 1992 г. и закрепленное Конституцией РФ 1993 г.

8

Подписан Николаем II 17 октября 1905 г.

9

Утверждены Николаем II 23 апреля 1906 г.

10

Утверждена V Всероссийским съездом Советов 19 июля 1918 г.

11

Введена 2-й сессией ЦИК СССР 6 июля 1923 г., окончательно утверждена II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 г.

Утверждена чрезвычайным VIII Всесоюзным съездом Советов 5 декабря 1936 г.

13

Принята Верховным Советом СССР на внеочередной седьмой сессии ВС СССР 7 октября 1977 г. (действовала до 12 декабря 1991 г.).

14

Принята Верховным Советом РСФСР на внеочередной седьмой сессии ВС РСФСР 12 апреля 1978 г. (с 21 апреля 1992 г. – Конституция (Основной закон) РФ).

Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.